

Jaaroverzicht 2019

Migratie en asiel in Nederland

Jaaroverzicht 2019

Migratie en asiel in Nederland

Auteurs

Bas Donders
Maren Stegink

Europees Migratienetwerk Nederland (EMN Nederland)

Het Europees Migratienetwerk (EMN) informeert beleidsmakers en andere geïnteresseerden over migratie- en asielbeleid in de EU-lidstaten (plus Noorwegen, zonder Denemarken). Als Europees onderzoeksnetwerk valt het onder de Europese Commissie. EMN Nederland is het Nederlandse contactpunt van het EMN, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), afdeling Onderzoek en Analyse (OenA).

Ministerie van Veiligheid en Justitie (JenV)
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Strategie- en Uitvoeringsadvies (SUA)
Onderzoek en Analyse (OenA)

Rijnstraat 8 | 2512 XP Den Haag

Samenvatting

Het Jaaroverzicht 2019 van EMN Nederland geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2019.¹ Thema's die hierin aan bod komen zijn op volgorde: reguliere migratie, internationale bescherming (asiel), alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en andere kwetsbare groepen, integratie, Nederlanderschap en staatloosheid, grensbewaking, visumbeleid en Schengen, irreguliere migratie, maatregelen tegen mensenhandel, terugkeer, en migratie en ontwikkeling. Het Jaaroverzicht 2019 is opgesteld door EMN Nederland en is grotendeels gebaseerd op deskresearch. Hierbij hebben experts input geleverd voor de verschillende thema's.

In 2019 werd de uitvoering van de Integratie Migratieagenda verder ter hand genomen. Het Nederlandse kabinet beoogt hiermee het migratiebeleid toekomstbestendig te maken door voor een brede, integrale benadering te kiezen. Door middel van een 'zespiljer-agenda', waarin de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord van 2017 aan elkaar verbonden zijn, wil het kabinet inspelen op het dynamische, veelzijdige en complexe vraagstuk dat migratie is. Daarnaast vonden er op het gebied van migratie- en asielbeleid in Nederland een aantal belangrijke **algemene wijzigingen** plaats. Begin 2019 hebben de coalitiepartijen gezocht naar een nieuwe balans in het regeerakkoord 2017 met betrekking tot enkele onderwerpen op het terrein van asiel en migratie. Een van de maatregelen die zij namen is afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV). Een andere maatregel is de beëindiging van de Definitieve Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen (DRLVK). Gelijktijdig met de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid werd de hoofd directeur van de IND gemandateerd om tijdens de eerste aanvraag van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd regulier dan wel asiel in Nederland ambtshalve te beoordelen of er sprake is van een schrijnende situatie in het geval de vreemdeling niet in aanmerking komt voor het gevraagde verblijfsdoel. Indien dat het geval is, kan aan de vreemdeling een verblijfsvergunning worden verleend. In daarna volgende procedures is dat niet meer mogelijk. Naast deze algemene wijzigingen vonden nog enkele andere ontwikkelingen plaats. Zo was in 2019 een nieuwe staatssecretaris aangesteld vanwege het aftreden van de staatssecretaris van Justitie & Veiligheid.

Het **publieke debat** werd in 2019, net als in 2018, voor een deel beheerst door overlast op en rond asielzoekerscentra. Deze overlast werd veroorzaakt door een relatief kleine groep asielzoekers. Door het kabinet is in 2019 ingezet op het tegengaan van deze overlast. Andere migratieonderwerpen die de media in 2019 bespraken, waren onder andere de uitzetting van een Bahreinse asielzoeker, de bevindingen van de Commissie van Zwol over vreemdelingen die na één of meerdere afwijzingen nog altijd in Nederland verblijven en de naderende Brexit.

Op het gebied van **reguliere migratie** lag in 2019 de focus op economische migratie en studiemigratie. Zo is een nieuwe verblijfsvergunning ontwikkeld voor essentieel personeel voor start-ups en is de al bestaande regeling voor koks werkzaam in de Aziatische horecasector naar een structurele regeling omgezet. Ten aanzien van studie is het toezicht verscherpt op studenten en onderzoekers in specifiek gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden.

Ook met betrekking tot **internationale bescherming (asiel)** waren er in 2019 enkele belangrijke ontwikkelingen. In het kader van het Programma Flexibilisering Asielketen (dat in 2018 van start ging) zijn verdere maatregelen genomen. Doel van het programma is om te komen tot een flexibeler en effectiever asielsysteem, waarmee beter kan worden ingespeeld op fluctuaties in de asielinstroom. De herziening van de asielprocedure moet er ook toe leiden dat de procedure sneller te doorlopen is. Daarnaast kreeg Nederland in 2019 te maken met enkele plotselinge pieken van aanvragen van vreemdelingen uit Moldavië, waarvan de meerderheid eerder onsuccesvol asiel had aangevraagd in andere lidstaten van de Europese Unie (EU). Hier zijn maatregelen voor getroffen, net zoals voor de aanpak van overlast-

¹ Het EMN jaaroverzicht is een jaarlijks terugkerend product. De jaaroverzichten van afgelopen jaren kunnen worden geraadpleegd op www.emnnetherlands.nl.

gevende asielzoekers. Verder zijn de wachttijden voor asielzoekers in Nederland in 2019 sterk opgelopen, waardoor de IND maatregelen neemt om de doorlooptijden te verkorten en achterstanden weg te werken.

In 2019 is aandacht geweest voor verdere ontwikkeling van de beschermde opvang van **alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)**. Zo hebben het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en Stichting Nidos verbeterplannen opgesteld naar aanleiding van een onderzoeksrapport over de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's. Daarnaast werd het mogelijk om een amv in vreemdelingenbewaring te plaatsen die voor het eerst door de overheid was aangetroffen en waarvan het vertrek uiterlijk binnen vier weken was te realiseren. Verder is gestart met een pilot voor amv's die grensoverschrijdend gedrag vertonen waarbij een aantal jongeren in een aangepaste setting wordt opgevangen.

Met betrekking tot **andere kwetsbare groepen** is het 'beleidskader kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel' in werking getreden. Deze regeling benoemt in welke situaties een verblijfsvergunning kan worden verleend aan een minderjarige vreemdeling voor wie een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken.

Op het gebied van **integratie** stond 2019 in het teken van het verder vormgeven van de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel (beoogde inwerkingtreding is 1 juli 2021) en is er een start gemaakt met de nadere uitwerking hiervan. Verder werd ingezet op het verbeteren van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Zo is de controle op het inburgeringsonderwijs door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verder versterkt. Tevens zijn er diverse maatregelen en initiatieven genomen om de positie van nieuwkomers op de arbeidsmarkt te verbeteren.

In 2019 hebben zich met betrekking tot **Nederlandschap** en **staatloosheid** geen belangrijke beleidsontwikkelingen voorgedaan. Wel hebben diverse gemeenten, in afwachting van een wetsvoorstel betreffende een vaststellingsprocedure voor staatloosheid, zich voorgenomen om binnen hun eigen bevoegdheden staatloosheid te willen gaan vaststellen.

Ook ten aanzien van **grensbewaking** en **Schengen** zijn er geen grote beleidsontwikkelingen geweest in 2019. Op het gebied van het **visumbeleid** is er in Nederland wel een actieplan opgesteld ter implementatie van de visumcode. Het voorstel voor een verordening tot wijziging van de gemeenschappelijke visumcode had als doel de procedures voor de afgifte van visa te actualiseren om beter in te spelen op de veranderde migratie- en veiligheidssituatie.

Ter bestrijding van **irreguliere migratie** is in 2019 ingezet op de preventie van irreguliere migratie door middel van bewustwordingscampagnes ten aanzien van de risico's van irreguliere migratie en de uitbreiding en versterking van het Nederlandse postennetwerk. Verder werd ingezet op preventie van illegaal verblijf in Nederland van vreemdelingen zonder recht op verblijf of rijksopvang. In dit kader zijn 5 pilot-LVV's van start gegaan.

Ten aanzien van **mensenhandel** zijn in het kader van het programma 'Samen tegen Mensenhandel' (reeds in 2018 gestart) diverse stappen gezet. De ontwikkelingen zien zowel toe op informatievoorziening en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel, als ook training en voorlichtingsmateriaal ter identificatie van slachtoffers en internationale samenwerking.

In het kader van **terugkeer** is in 2019 ingezet op een snelle, duurzame, effectieve terugkeer, van zowel afgewezen asielzoekers als ook irreguliere vreemdelingen. Zo kunnen alle Moldavische vreemdelingen weer gebruik maken van het REAN-programma (Return and Emigration Assistance programme) dat door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) wordt uitgevoerd.

Tot slot heeft Nederland in het kader van **migratie en ontwikkeling** in 2019 wederom bijgedragen aan de samenwerking met landen van oorsprong en transit van irreguliere migratie en opvang in de regio door de financiering van internationale projecten. Zo is onder andere ontwikkelingssamenwerking uitgebreid in een aantal landen in het Midden-Oosten en Noord- en West-Afrika, waar de capaciteit van het diplomatieke netwerk is versterkt en de samenwerking op de voornaamste migratieroutes is aangehaald.

Jaarcijfers 2019

Voor **regulier verblijf** in Nederland (ongeveer driekwart van het totale aantal verblijfsaanvragen) is op alle vlakken een stijging van het aantal aanvragen te zien: gezinsmigratie, kennismigratie, studenten en startups. De aanvragen van arbeidsmigranten zijn met zo'n 25 procent gestegen tot 3.710. In totaal zijn in 2019 voor de genoemde verblijfsdoelen 85.940 reguliere aanvragen ingediend.² In de hoofdstukken van het Jaaroverzicht 2019 zijn voor regulier verblijf de cijfers van de eerste zes maanden van 2019 weergegeven.

Het totale aantal **asielaanvragen** is in 2019 licht gedaald, van 30.370 naar 29.430. Het aantal eerste asielaanvragen nam wel toe tot 22.530. Daartegenover staat een afname van het aantal tweede en volgende asielaanvragen. Het aantal nareizigers nam het sterkst af, van 6.460 naar 4.180. Die daling komt voort uit het lagere aantal inwilligingen van eerste asielaanvragen in de afgelopen jaren.

Verder ontving de IND in 2019 44.400 aanvragen voor **naturalisatie**, tegen 26.080 in 2018.

² Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Jaarcijfers 2019: aantal aanvragen groeit sterk', <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Jaarcijfers-2019-aantal-aanvragen-groeit-sterk.aspx>, geraadpleegd op 30-4-2020.

Inhoud

	Samenvatting	3
1	Inleiding	8
2	Politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie	9
2.1	Inrichting huidige politieke stelsel	9
2.2	Algemene politieke ontwikkelingen	9
2.3	Algemeen overzicht	11
2.3.1	Belangrijkste beleids- en wetswijzigingen	11
2.3.2	Publieke debatten	12
3	Reguliere migratie	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Beleidsontwikkelingen	16
3.2.1	Economische migratie	16
3.2.2	Studiemigratie	18
3.2.3	Familie en gezin	19
3.2.4	Uitwisseling	20
4	Internationale bescherming (asiel)	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Instroom	22
4.3	Beleidsontwikkelingen	24
4.3.1	Herbeoordeling van veilige landen van herkomst	24
4.3.2	Procedures voor internationale bescherming	25
4.3.3	Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming	27
4.3.4	Opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielbeleid	29
4.3.5	Overige beleidsmaatregelen	30
4.3.6	Hervestiging en relocatie	31
5	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen	32
5.1	Inleiding	32
5.2.1	Amv's (die asiel aanvroegen)	33
5.2.2	Andere kwetsbare groepen	35
6	Integratie	38
6.1	Inleiding	38
6.2	Beleidsontwikkelingen	38
6.2.1	Algemene maatregelen inburgering	39
6.2.2	Kwaliteitsverbetering inburgeringsonderwijs	40
6.2.3	Arbeidsmarkt	40
6.2.4	Maatschappelijke ondersteuning	42

7	Nederlanderschap en staatloosheid	44
7.1	Inleiding	44
7.2	Beleidsontwikkelingen	45
7.2.1	Nederlanderschap	45
7.2.2	Staatloosheid	45
8	Grenzen, visa en Schengen	47
8.1	Inleiding	47
8.2	Beleidsontwikkelingen	47
9	Irreguliere migratie en mensensmokkel	48
9.1	Inleiding	48
9.2	Beleidsontwikkelingen	48
9.2.1	Preventie van irreguliere migratie	48
9.2.2	Informatie- en bewustwordingscampagnes	50
9.2.3	Preventie van illegaal verblijf	51
10	Maatregelen tegen mensenhandel	52
10.1	Inleiding	52
10.2	Beleidsontwikkelingen	52
10.2.1	Algemene ontwikkelingen	52
10.2.2	Informatievoorziening en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel	53
10.2.3	Training en voorlichtingsmateriaal ter identificatie van slachtoffers	54
10.2.4	Samenwerking binnen de EU	55
10.2.5	Internationale samenwerking	55
11	Terugkeer	57
11.1	Inleiding	57
11.2	Beleidsontwikkelingen	57
11.2.1	Snelle, duurzame, effectieve terugkeer	58
11.2.2	Terugkeer van afgewezen asielzoekers	61
11.2.3	Terugkeer van irreguliere vreemdelingen	61
11.2.4	Herintegratie maatregelen	62
12	Migratie en ontwikkeling	63
12.1	Inleiding	63
12.2	Beleidsontwikkelingen	63
	Bijlage A: Methodologie en definities	65
	Bijlage B: Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid	67
	Organogram	70

1 Inleiding

Ontwikkelingen in migratie- en asielbeleid volgen elkaar snel op. Lidstaten van de Europese Unie (EU) werken aan een gezamenlijk beleid voor migratie en asiel. Dit is belangrijk, omdat binnen de EU een vrij verkeer van personen geldt. Bovendien concurreert Europa economisch met andere delen van de wereld, bijvoorbeeld om hoogopgeleid personeel aan te trekken. Voor dit gezamenlijk beleid is objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie nodig over migratie en asiel in de EU-lidstaten. Het Europees Migratienetwerk (EMN), als Europees onderzoeksnetwerk voor migratie en asiel, voorziet in deze Informatie.³

Dit is het twaalfde EMN Jaaroverzicht Asiel en Migratie. Het geeft een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het jaar 2019 in het Nederlandse migratie- en asielbeleid, inclusief het integratiebeleid voor nieuwkomers. De rapportage beschrijft de feitelijke situatie in Nederland. Hierbij is ook aandacht voor de belangrijkste nationale debatten en het implementeren van Europees beleid in Nederland. Daarmee is het EMN Jaaroverzicht 2019 een beknopt naslagwerk voor Nederlandse beleidsmakers, medewerkers in de migratieketen en andere geïnteresseerden.

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

Op basis van het Nederlands Jaaroverzicht 2019 en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten heeft het EMN het 2019 Annual Report on Migration and Asylum opgesteld. Dit internationaal vergelijkende jaaroverzicht en de jaaroverzichten van de andere lidstaten zijn te vinden op de Europese website van het EMN.⁴

Basiskennis van het Nederlands migratie- en asielbeleid helpt de lezer de behandelde beleidswijzigingen te kunnen plaatsen, maar is niet per se vereist. Indien nodig wordt de noodzakelijke achtergrondinformatie in kaderteksten gepresenteerd. Dit twaalfde Jaaroverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Meer informatie over de methodologie en een overzicht van verschillende experts die input hebben geleverd is in bijlage A te vinden. Bijlage B geeft de lezer een overzicht van de algemene structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid en de taken van de betrokken organisaties, inclusief een organogram.

Voordat bovengenoemde thema's aan bod komen in het Jaaroverzicht, geeft hoofdstuk 2 eerst de algemene politieke ontwikkelingen en publieke debatten weer die plaatsvonden in 2019 op het gebied van asiel en migratie in Nederland.

³ Meer informatie over EMN Nederland is te vinden op onze website: <http://www.emnnetherlands.nl/over-het-emn>.

⁴ European Commission (EC), 'European Migration Network (EMN)': https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/national-reports_en.

2 Politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie

In dit hoofdstuk wordt eerst kort de huidige inrichting van het politieke stelsel en de verdeling van de verantwoordelijkheden in het migratiedomein toegelicht. Vervolgens worden de algemene (politieke) ontwikkelingen in Nederland in 2019 benoemd en de gevolgen hiervan voor het beleid op het gebied van asiel en migratie. Daarna zal er ingegaan worden op publieke debatten die in deze periode speelden. In het geval debatten tot concrete beleidswijzigingen hebben geleid, wordt er naar de relevante tekstpassages in de verschillende hoofdstukken van dit rapport verwezen.

2.1 Inrichting huidige politieke stelsel

Het kabinet Rutte III is het huidige Nederlandse kabinet. Het staat onder voorzitterschap van minister-president Mark Rutte en werd op 26 oktober 2017 beëdigd als opvolger van het kabinet-Rutte II, na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 en de daaropvolgende kabinetsformatie.⁵ Het kabinet is een coalitie van de liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), het sociaal-liberale D66, het Christen Democratisch Appèl (CDA) en de ChristenUnie (CU).

Onder het kabinet Rutte III is de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) verantwoordelijk voor taken op het gebied van asiel en migratie:

- Vreemdelingenzaken/Migratie
- IND, COA en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)
- Grensbewaking in vreemdelingenzaken
- Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN)
- Mensenhandel en mensensmokkel
- Internationaal migratiebeleid

Het integratiebeleid valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), evenals het arbeidsmigratiebeleid. De minister van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor het visumbeleid. De minister van BZ is ook verantwoordelijk voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten, die de situatie in belangrijke herkomstlanden van asielzoekers beschrijven, en individuele ambtsberichten, waarmee door een asielzoeker gepresenteerde feiten of documenten op juistheid en authenticiteit worden beoordeeld.

2.2 Algemene politieke ontwikkelingen

Staatssecretaris Harbers afgetreden om misdaadcijfers asielzoekers

Op 21 mei 2019 trad de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) Mark Harbers af omdat de opzet van een tabel in de Rapportage Veemdelingenketen 2018 (RVK) veel vragen oproep bij leden van Tweede Kamer.⁶ Mede aangewakkerd door berichten in de media ontstond het beeld dat gegevens over ernstige misdrijven gepleegd door asielzoekers bewust waren weggestopt in een tabel in de categorie Overige. Door deze opzet zijn de verdenkingen van zwaardere misdrijven (w.o. zedenmisdrijven, moord en doodslag) geschaard onder Overige, omdat ze veel minder frequent voorkomen dan bijvoorbeeld winkeldiefstal, zakkenrollerij, eenvoudige mishandeling en vernieling. Toen het de Staatssecretaris duidelijk werd dat tijdens de voorbereiding van het incidentenoverzicht de uitsplitsing van de categorie Overige reeds beschikbaar was gekomen en de gebleken tekortkomingen in de rapportage wel degelijk waren gesignaleerd, trok hij de conclusie dat onder zijn verantwoordelijkheid

⁵ Voor meer informatie, zie: Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 'Kabinetsformatie 2017', www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017.

⁶ Rijksoverheid, 'Bijlage - Een overzicht werd een incident - wat kunnen we daarvan leren?', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2019/10/18/bijlage---een-overzicht-werd-een-incident---wat-kunnen-we-daarvan-leren>, geraadpleegd op 18-10-2019.

een verkeerde afweging was gemaakt. Het feit dat die verkeerde afweging politiek zwaar weegt, vormde aanleiding voor hem om zijn portefeuille ter beschikking te stellen. Scheidend voorzitter van de Eerste Kamer Broekers-Knol (VVD) is per 11 juni 2019 aangesteld als de nieuwe staatssecretaris van JenV.

Prinsjesdag 2019

Op Prinsjesdag, elke derde dinsdag van september, spreekt Koning Willem-Alexander de Troonrede uit. Daarmee opent hij het nieuwe werkjaar van de Staten-Generaal (de Eerste en Tweede Kamer). In de Troonrede staan de belangrijkste plannen van het Nederlandse kabinet voor het komende jaar. In 2020 wordt op het gebied van asiel en migratie ingezet op minder illegaliteit en een snellere terugkeer.⁷ Het terugdringen van de doorlooptijden bij de afhandeling van asielverzoeken is een belangrijk punt van aandacht. Stapeling van asielaanvragen wordt tegengegaan door herhaalde aanvragen sneller te behandelen en eerder af te doen. Om dit mogelijk te maken trekt het kabinet in 2020 134 miljoen euro uit en wordt daar bovenop nog eens structureel 65 miljoen euro extra geïnvesteerd. Er wordt scherper onderscheid gemaakt in de asielprocedure tussen asielzoekers die wel en vrijwel geen kans maken op rechtmatig verblijf, waarna direct werk kan worden gemaakt van integratie, dan wel terugkeer. Nederland werkt aan afspraken met herkomstlanden over het terugnemen van eigen onderdanen.⁸ Verder wordt de opvangcapaciteit flexibel gemaakt, zodat efficiënter wordt meebewogen bij een grotere of verminderde instroom. De disproportionele overlast door een beperkte groep asielzoekers wordt aangepakt, waarbij steeds wordt gekeken of aanvullende maatregelen noodzakelijk en mogelijk zijn.

Uitslag Eerste Kamerverkiezing 2019

In 2019 hebben Eerste Kamerverkiezingen plaatsgevonden. De regeringscoalitie van de politieke partijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie heeft bij de Eerste Kamerverkiezing van 27 mei 2019 in totaal 32 zetels gehaald (de Eerste Kamer heeft 75 zetels).⁹ De coalitie verliest hiermee haar meerderheid in de Eerste Kamer. Het kabinet heeft wel aan één extra partij genoeg om lastige wetten door de Eerste Kamer te loodsen.

De (verkiezing van de) Eerste Kamer

Het Nederlandse parlement (de Staten-Generaal) bestaat uit twee Kamers, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer. De 75 leden van de Eerste Kamer worden eens in de vier jaar door middel van 'getrapte verkiezingen' gekozen.¹⁰ Burgers kiezen de leden van de Provinciale Staten¹¹ en zij kiezen op hun beurt de leden van de Eerste Kamer.

De belangrijkste taak van de Eerste Kamer is die van medewetgever. Daarnaast heeft de Eerste Kamer de taak om de regering te controleren. De wetgevende taak van de Eerste Kamer houdt in dat zij wetsvoorstellen behandelt die de Tweede Kamer heeft aangenomen. Pas als een wetsvoorstel ook door de Eerste Kamer is aangenomen, kan het een wet worden. De Eerste Kamer kan geen wijzigingen aanbrengen in een wetsvoorstel, maar een voorstel alleen goedkeuren of verwerpen.

7 Rijksoverheid, 'Voor een vrije, veilige en rechtvaardige samenleving', <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/nieuws/2019/09/17/voor-een-vrije-veilige-en-rechtvaardige-samenleving>, geraadpleegd op 18-09-2019.

8 Ibid.

9 De Kiesraad, 'Uitslag Eerste Kamerverkiezing 2019', <https://www.kiesraad.nl/actueel/nieuws/2019/05/31/uitslag-eerste-kamerverkiezing-2019>, geraadpleegd op 31-05-2019.

10 Voor meer informatie, zie: Eerste Kamer, 'Eerste Kamerverkiezingen', https://www.eerstekamer.nl/begrip/eerste_kamerverkiezingen.

11 De gekozen volksvertegenwoordiging van een provincie wordt Provinciale Staten genoemd.

2.3 Algemeen overzicht

2.3.1 Belangrijkste beleids- en wetswijzigingen

Discretionaire bevoegdheid afgeschaft/ beoordeling schrijnendheid en beëindiging Definitieve Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen

Begin 2019 hebben de coalitiepartijen gezocht naar een nieuwe balans in het regeerakkoord 2017 met betrekking tot enkele onderwerpen op het terrein van asiel en migratie. Tussen de coalitiepartijen is overeenstemming bereikt dat in de eerste verblijfsrechtelijke procedure zoveel mogelijk aspecten die van belang zijn voor de vraag of verblijf in Nederland mogelijk is, moeten worden beantwoord.¹² Daarnaast is het, aldus het kabinet, van belang prikkels die verblijf in Nederland verlengen te verminderen.

De discretionaire bevoegdheid gaf de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) de bevoegdheid om in bijzondere gevallen een verblijfsvergunning te verlenen aan een vreemdeling in een situatie waar geen beleidskader voor is of aan een vreemdeling die niet in aanmerking kwam voor een bestaand beleidskader een verblijfsvergunning te verlenen. Naar de mening van het kabinet behoudt de vreemdeling door de discretionaire bevoegdheid hoop op een verblijfsvergunning tot het allerlaatste moment. Dat leidde er mede toe dat het verblijf wordt gerekt en terugkeer wordt getraineerd. Daarmee groeide ook de kans dat vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf tijdens het verblijf alleen al door de lange duur daarvan in een schrijnende situatie terecht kwam. Het gevolg was dat uiteindelijk vreemdelingen een vergunning wordt verstrekt terwijl er in eerste instantie vastgesteld was dat er geen aanspraak bestond op verblijf in Nederland op de gebruikelijke gronden. Op 29 januari 2019 zijn een aantal maatregelen aangekondigd. Deze zijn hieronder beschreven.

Ten eerste is de **discretionaire bevoegdheid** van de staatssecretaris van JenV per 1 mei 2019 afgeschaft.¹³ Gelijktijdig met de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid werd de hoofd directeur van de IND per 1 mei 2019 gemandateerd om tijdens de eerste aanvraagprocedure in Nederland ambtshalve te beoordelen of er sprake is van een **schrijnende situatie** in het geval de vreemdeling niet in aanmerking komt voor het gevraagde verblijfsdoel. Die beoordeling kan tot gevolg hebben dat alsnog een vergunning wordt verleend.¹⁴ Dit geldt zowel voor de reguliere als de asielprocedure.¹⁵

Ten tweede is een aantal categorieën vreemdelingen aangewezen die vóór 1 mei 2019 een discretionaire vergunning kregen. Deze categorieën vreemdelingen kunnen nu op grond van een andere bepaling in het Vreemdelingenbesluit 2000 een verblijfsvergunning krijgen. Het gaat hierbij om slachtoffers van eengerelateerd en huiselijk geweld, slachtoffers en getuigenaangevers van mensenhandel en niet-EU studenten die in Aken studeren en in Nederland verblijven.¹⁶

Ten derde is de **DRLVK** op 29 januari 2019 beëindigd en zijn overgangsmaatregelen aangekondigd. De DRLVK is een regeling waarbij langdurig illegaal in Nederland verblijvende minderjarigen onder bepaalde voorwaarden alsnog een verblijfsvergunning konden krijgen (meer informatie over de beëindiging van de DRLVK is te vinden in paragraaf 5.2.2).

Overgangsperiode Brexit

Het jaar 2019 stond in het teken van een naderende Brexit. Er heerste onzekerheid of het Verenigd Koninkrijk (VK) met een definitieve deal of een no-deal Brexit de EU zou verlaten in oktober 2019, of dat de Brexit zou worden uitgesteld.¹⁷

12 *Handelingen II*, 2018-2019, 19637, nr. 2459.

13 *Staatsblad*, 2019, nr. 143.

14 *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*, 'discretionaire bevoegdheid per 1 mei afgeschaft', <https://ind.nl/nieuws/paginas/discretionaire-bevoegdheid-per-1-mei-afgeschaft.aspx>, geraadpleegd op 15-04-2019.

15 *Staatscourant*, 2019, nr. 24564.

16 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van *Justitie en Veiligheid (JenV)* op 09-01-2020.

17 *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*, 'Brexit: IND stuurt tijdelijke verblijfsvergunning aan VK-onderdanen in Nederland', <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Brexit-IND-stuurt-tijdelijke-verblijfsvergunning-aan-VK-onderdanen-in-Nederland.aspx>, geraadpleegd op 13-03-2019.

Demonstratie tegen de Brexit in Londen, juli 2019

Foto: John Gomez,
Shutterstock



Om in het geval van een no-deal Brexit alle VK-onderdanen en hun familieleden in Nederland van een tijdelijke verblijfsvergunning te voorzien, begon de IND in maart en oktober¹⁸ 2019 met het verzenden van deze verblijfsvergunning.¹⁹ Daarmee waren de verblijfsrechten van VK-onderdanen en hun familieleden in Nederland na Brexit tijdig gegarandeerd. Uiteindelijk verliet het VK de EU pas op 31 januari 2020, waarna voor Britse burgers in Nederland een overgangsperiode aanbrak. In deze periode kunnen zij blijven wonen, werken en studeren in Nederland op grond van het zogenaamde Brexit withdrawal agreement (terugtrekkingsakkoord).²⁰ Hierdoor verandert er tot 31 december 2020 niets in hun situatie. Tijdens de overgangsperiode blijven alle EU-regels en wetten voor het VK van kracht.²¹ Britse burgers in Nederland hebben alleen een geldig paspoort nodig. Zij krijgen van de IND een uitnodiging om een verblijfsvergunning aan te vragen, die nodig is na 31 december 2020.

De tijdelijke verblijfsvergunning die Britten in Nederland in maart of oktober 2019 van de IND hebben ontvangen, is niet meer nodig. De tijdelijke verblijfsvergunning was alleen noodzakelijk bij een no-deal Brexit.

2.3.2 Publieke debatten

In 2019 werd het publieke debat, naast het aftreden van de staatssecretaris van JenV Mark Harbers, beheerst door de thema's overlastgevende asielzoekers, de uitzetting van een Bahreinse asielzoeker die na terugkeer in Bahrein werd veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf, de bevindingen van de Commissie van Zwol en de verdwijning van zeker zestig Vietnamese kinderen uit de beschermde opvang voor amv's in Nederland.

Overlastgevende asielzoekers

Net zoals in voorgaande jaren was er in 2019 wederom veel media-aandacht voor overlast op en rond asielzoekerscentra veroorzaakt door een relatief kleine groep asielzoekers. In mei 2019 maakten de burgemeesters van de gemeenten Weert en Westerwolde bekend dat hun gemeenten al geruime tijd kampen met overlast op en rond het asielzoekerscentrum.²² Ter Apel, het dorp in Westerwolde waar

18 Met de verwachting dat de Brexit datum wordt uitgesteld, is de IND in oktober 2019 gestart met de verzending van tijdelijke verblijfsvergunningen aan VK-onderdanen en hun familieleden die in maart 2019 geen tijdelijke verblijfsvergunning hebben ontvangen of die zich na 29 maart 2019 hebben ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) van de gemeente waar ze wonen.

19 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Voorbereid op Brexit', <https://ind.nl/over-ind/Paginas/Voorbereid-op-Brexit.aspx>, geraadpleegd op 20-02-2019.

20 Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, 'Brexit: stand van zaken', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/brexit/brexit-stand-van-zaken>.

21 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Brexit: IND stuurt Britten informatiebrief', <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Brexit-IND-stuurt-Britten-informatiebrief.aspx>, geraadpleegd op 30-01-2020.

22 Dagblad van het Noorden, 'Westerwolde en Weert naar Den Haag over probleem asielzoekers', <http://www.dvhn.nl/groningen/Westerwolde-en-Weert-naar-Den-Haag-over-probleem-asielzoekers-23168743.html>, geraadpleegd op 15-12-2019.

een landelijk asielzoekerscentrum is gehuisvest, stelde zelfs te onderzoeken of het lopende contract met het COA²³ kon worden opgezegd.²⁴ In juni 2019 verschenen er soortgelijke berichten ten aanzien van de gemeente Middelburg. De burgemeester van Middelburg stelde niet langer asielzoekers uit veilige landen meer in zijn gemeente te willen opvangen.²⁵ Ook in andere gemeenten, zoals in Harderwijk²⁶ en Rijswijk²⁷, zorgden overlastgevende asielzoekers voor onrust onder de inwoners. De overlast veroorzaakt door een relatief kleine groep asielzoekers betreft vooral (winkel)diefstal, vandalisme, vechtpartijen, verbaal geweld en intimidatie.²⁸

Door het Rijk, provincies, gemeenten, politie, Openbaar Ministerie (OM), het COA, DT&V en de IND is in 2019 gezamenlijk ingezet op het tegengaan van overlast door asielzoekers. Per brief informeerde de staatssecretaris van JenV de Tweede Kamer meerdere malen²⁹ over de stand van zaken van de aanpak van overlastgevende asielzoekers. Zo zijn er in 2019 drie speciale ketenmariniers aangesteld en is de Top-X aanpak voor de meest hardnekkige overlastgevende asielzoekers ontwikkeld.

Een maatregel die in 2019 regelmatig de media haalde was een pilot met de speciale 'pendelbus' tussen treinstation Emmen en het asielzoekerscentrum (azc) in Ter Apel.³⁰ Om de overlast door asielzoekers op de reguliere buslijn op dit traject terug te dringen reed de pendelbus sinds 15 mei 2019 bij wijze van proef. Bewoners van het azc zorgden op dit traject voor overlast en opstootjes. In januari 2020 is besloten dat de inzet van de pendelbus wordt voortgezet. De pendelbus blijft in 2020 rijden, maar minder vaak per dag (meer informatie over de overige maatregelen die zijn getroffen, is te vinden in paragraaf 4.3.4).

Uitzetting Bahreinse asielzoeker

De uitzetting van een Bahreinse asielzoeker kwam in 2019 in het nieuws omdat de man direct na aankomst in Bahrein werd opgepakt en inmiddels na hoger beroep is veroordeeld tot een levenslange gevangenisstraf voor onder meer "terroristische activiteiten".³¹ De IND had besloten dat hij niet aanmerking kwam voor een verblijfsvergunning.³² Over de zaak werden vragen gesteld door de Tweede Kamer en in maart 2019 werd erover gedebatteerd in het parlement. De staatssecretaris van JenV besloot de Inspectie Justitie & Veiligheid (IJenV) te vragen onderzoek te doen naar het proces en de informatiepositie van de IND. Eind 2019 verscheen het rapport dat niet openbaar is en vertrouwelijk ter inzage naar de Tweede Kamer is gestuurd. Nadien kwam er aanvullende informatie als gevolg waarvan IJenV aanvullend onderzoek doet. Dat onderzoek is op het moment van schrijven van dit EMN Jaarverslag nog niet afgerond. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen met als doel het onderzoeksrapport openbaar te maken. Als IJenV ook het aanvullende onderzoek heeft afgerond, zal de Staatssecretaris daarop reageren.

23 Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) biedt in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) opvang aan asielzoekers die naar Nederland komen. Het COA is verantwoordelijk voor plaatsing en opvang van asielzoekers in opvanglocaties verspreid over heel Nederland, totdat over hun asielaanvraag is beslist. Het COA zorgt voor de eerste levensbehoeften zoals huisvesting en uitbetaling van zakgeld.

24 Actualiteitenprogramma Eenvandaag (AVRO-TROS), 'Ter Apel wil contract met COA mogelijk opzeggen om overlast asielzoekers', <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/ter-apel-wil-contract-met-coa-mogelijk-opzeggen-om-overlast-asielzoekers/>, geraadpleegd op 14-05-2019.

25 Reformatorisch Dagblad, 'Burgemeester van Middelburg wil geen asielzoekers uit veilige landen meer in zijn gemeente opvangen', <https://www.rd.nl/vandaag/binnenland/middelburg-is-overlast-door-stelende-asielzoekers-beu-1.1573680>, geraadpleegd op 30-07-2019.

26 Dagblad de Stentor, 'Burgemeester Harderwijk slaat alarm om criminele asielzoekers: "Ze wanen zich onaantastbaar"', <https://www.destentor.nl/harderwijk/burgemeester-harderwijk-slaat-alarm-om-criminele-asielzoekers-ze-wanen-zich-onaantastbaar~ae00d576/>, geraadpleegd op 10-07-2019.

27 Algemeen Dagblad, 'Azc Rijswijk blijft tot 2021, gelukzoekers niet geweerd', <https://www.ad.nl/den-haag/azc-rijswijk-blijft-tot-2021-gelukzoekers-niet-geweerd~ada1df34/>, geraadpleegd op 22-05-2019.

28 Rijksoverheid, 'Rijk en gemeenten samen tegen overlastgevende asielzoekers', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/03/rijk-en-gemeenten-samen-tegen-overlastgevende-asielzoekers>, geraadpleegd op 03-12-2019.

29 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2478; Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2510; en Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2572.

30 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2572.

31 De Volkskrant, 'Kabinet krijgt forse kritiek nu uitgezette asielzoeker levenslang heeft gekregen in Bahrein', <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-krijgt-forse-kritiek-nu-uitgezette-asielzoeker-levenslang-heeft-gekregen-in-bahrein~bc5f76d8/>, geraadpleegd op 05-03-2019.

32 Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, 'Antwoorden Kamervragen over het bericht dat een uitgezette asielzoeker uit Bahrein zonder eerlijk proces is veroordeeld', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/19/antwoorden-kamervragen-over-het-bericht-dat-een-door-nederland-uitgezette-asielzoeker-uit-bahrein-zonder-eerlijk-proces-is-veroordeeld>, geraadpleegd op 19-03-2019.

Afspraak staatssecretaris van JenV met Marokko over 'terugkeer'

De media berichtte in 2019 over kritiek van zowel de oppositie als coalitiepartijen in de Tweede Kamer ten aanzien van de aanpak van de staatssecretaris van JenV, Ankie Broekers-Knol.³³ De Staatssecretaris wilde met Marokko in gesprek om de terugkeersamenwerking te verbeteren. De Staatssecretaris stelde tijdens de begrotingsbehandeling in de Tweede Kamer op 21 november 2019 dat zij met verschillende 'veilige' landen (onder meer Marokko, Tunesië en Algerije) gesprekken voert over het terugnemen van uitgeprocedeerde asielzoekers. Kansloze asielzoekers uit veilige landen als Marokko drukken zwaar op de opvangcapaciteit in asielzoekerscentra.³⁴ Een kleine groep, vaak minderjarige asielzoekers, veroorzaakt bovendien overlast.

Bevindingen Commissie van Zwol

Op 4 juni 2019 heeft de Commissie 'Langdurig Verblijvende Vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht', ook wel de Commissie 'Van Zwol' genoemd, haar onderzoeksrapport gepubliceerd.³⁵ De Commissie werd eind oktober 2018 aangesteld, om onderzoek te doen naar alle aspecten die bijdragen aan het langdurig verblijf van vreemdelingen na één of meerdere afwijzingen. Aanleiding voor de aanstelling was de specifieke casus 'Lili en Howick', die in 2018 uiteindelijk toch in Nederland mochten blijven.³⁶ De twee Armeense kinderen zouden eigenlijk zijn uitgezet na jarenlang in verschillende verblijfsrechtelijke procedures te zitten, terwijl ze in Nederland zijn opgegroeid. Ten aanzien van deze casus is een inspectierapport verschenen.³⁷ Om zaken als die van de twee Armeense kinderen te voorkomen werd de Commissie Van Zwol in het leven geroepen. Daarnaast onderzocht de Commissie mogelijke oplossingen om langdurig verblijf zonder verblijfsrecht tegen te gaan. Bijzondere aandacht gaf de Commissie aan (gezinne(n) met) kinderen.

De Commissie oordeelt dat de sleutel voor het versnellen van asielprocedures in de uitvoering ligt; er moet tastbaar worden gestuurd op snelheid en tijdigheid door de doorlooptijden te verkorten. Er moet geïnvesteerd worden in een zorgvuldige behandeling van de eerste asielaanvraag (de rechtsbijstand moet bij de eerste asielaanvraag gehandhaafd worden). Verder moet de manier waarop belangen van kinderen daarin zijn meegewogen kenbaar gemaakt worden. Tot slot beveelt de Commissie aan om in te zetten op verhoging van aantoonbaar vertrek. De Commissie stelt dat de discretionaire bevoegdheid en een pardonregeling averechts werken op de vertrekbereidheid van vreemdelingen.

Vietnamese asielkinderen verdwenen uit de opvang

In de uitzending van het radioprogramma Argos van 30 maart 2019 kwam aan het licht dat in de periode tussen 2015 en 2019 zo'n zestig Vietnamese kinderen zijn verdwenen uit de Beschermd Opgang voor amv's. Naar aanleiding van deze uitzending heeft de toenmalige staatssecretaris van JenV twee gerelateerde onderzoeken ingesteld naar het vertrek met onbekende bestemming van amv's uit de Beschermd Opgang (meer informatie is te vinden in paragraaf 5.2.1).³⁸

33 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2567.

34 In 2020 zijn nieuwe Europese migratieplannen bekend gemaakt waarbij de Europese Unie de regie wil pakken bij de terugkeer van irreguliere migranten. Eerder was dat vooral aan de lidstaten.

35 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2501.

36 Op 08-09-2018 werd bekend dat staatssecretaris van JenV zijn discretionaire bevoegdheid gebruikt om de Armeense kinderen Lili en Howick in Nederland te laten blijven. Met de zaak werd het asieldebat betreffende het 'kinderpardon' op scherp gezet. Het kinderpardon is de korte naam voor een regeling uit 2013. Daardoor konden kinderen van asielzoekers die langer dan vijf jaar in Nederland woonden en eigenlijk het land uit moesten toch blijven.

37 *Inspectie Justitie en Veiligheid*, 'Rapport Het vertrekproces van de Armeense kinderen', <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2019/11/05/het-vertrekproces-van-de-armeense-kinderen>, 05-11-2019.

38 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 27062; 28638, nr. 108.

3 Reguliere migratie

3.1 Inleiding

In dit eerste thematische hoofdstuk komen de belangrijkste beleidsontwikkelingen in 2019 op het gebied van reguliere migratie in Nederland aan bod. Reguliere migratie is een breed begrip en betreft verschillende groepen migranten.³⁹ Reguliere migranten hebben toestemming gekregen om naar Nederland te reizen voordat zij uit hun land van herkomst vertrokken. De migratiecategorieën die in dit hoofdstuk worden gebruikt zijn: economische migratie (hieronder vallen de categorieën kennis & talent, en arbeidsmigratie), studiemigratie, familie en gezin, en uitwisseling.

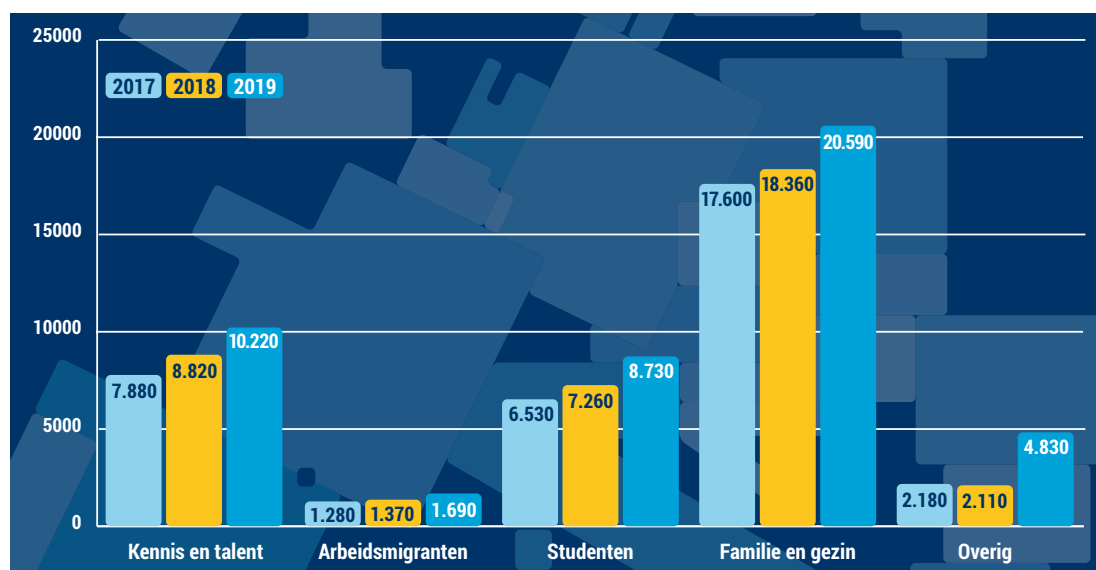
Eerst zal hieronder worden ingegaan op het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen van reguliere migranten in de eerste zes maanden van 2019. De cijfers over heel 2019 zijn op het moment van schrijven van dit EMN Jaaroverzicht 2019 nog niet beschikbaar.⁴⁰

In dit Jaaroverzicht worden de (half-)jaarcijfers gerapporteerd op basis van nationale definities. Dit omdat de cijfers volgens de Eurostat-definitie nog niet beschikbaar zijn.⁴¹ Door verschil in de gehanteerde definities wijken deze cijfers mogelijk af van de Eurostat-cijfers. Vervolgens worden de beleidsontwikkelingen per migratiecategorie uiteengezet.

Het totaal aantal aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning in de eerste zes maanden van 2019 was 46.050. Dit is een stijging van 21 procent ten opzichte van de 37.920 aanvragen in 2018.

Afbeelding 1:
Aantal aanvragen
reguliere verblijfs-
vergunning in de periode
1 januari t/m 30 juni
2017, 2018 en 2019 (de
aantallen zijn afgerond
op tientallen)

Bron: IND, rapportage
Vreemdelingenketen
januari-juni 2019
(november 2019)



De hoge stijging in de categorie 'Overig' is te verklaren door de verhoging van de in- en uitstroom in het cluster 'Humanitair niet-tijdelijk' welke het gevolg is van de lopende werkzaamheden in het kader van de Afsluitingsregeling Langdurig Verblijvende Kinderen (voor meer informatie zie paragraaf 5.2.2). Het cluster 'Humanitair niet-tijdelijk' steeg hierdoor van 220 aanvragen in 2018 naar 2.700 aanvragen in 2019.

39 De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) maakt gebruik van de clusterindeling zoals die met de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) in 2013 is geïntroduceerd.

40 De jaarcijfers Reguliere migratie 2019 worden naar verwachting rond april/mei 2020 gepubliceerd op: Rijksoverheid, 'Rapportages Vreemdelingenketen', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/01/01/rapportages-vreemdelingenketen>.

41 Voor asiel zijn de cijfers volgens de Eurostat-definitie wel beschikbaar, maar omdat voor de andere hoofdstukken alleen de nationale cijfers beschikbaar zijn is ervoor gekozen om dit ook te doen voor asiel.

3.2 Beleidsontwikkelingen

In 2019 zijn er verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd op gebied van reguliere immigratie. Hieronder worden de beleidsontwikkelingen per migratiecategorie weergegeven in deze volgorde: economische migratie, studiemigratie, familie en gezin, en uitwisseling.

3.2.1 Economische migratie

Economische migratie is een vorm van legale of reguliere migratie. Economische migranten zijn migranten van buiten de Europese Unie (EU) die naar de EU komen om te werken, zoals hoogopgeleide professionals, medewerkers van een bedrijf, ondernemers en seizoenwerkers.

De kern van het Nederlandse beleid voor economische migratie is selectiviteit: Nederland is uitnodigend voor migranten aan wie economisch behoefte is en terughoudend als dit niet het geval is. Voor de top van de arbeidsmarkt is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Zo is het beleid voor hooggekwalificeerde migranten die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie soepel. Andere migranten die Nederland vanwege economische redenen binnen willen komen dienen in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. Zij zijn alleen welkom als er geen aanbod is in Nederland en de EU/EER⁴².

Binnen economische migratie wordt het onderscheid gemaakt tussen migranten met het verblijfsdoel 'kennis en talent' (zoals kennismigranten, zelfstandigen, regeling hoogopgeleiden, afgestudeerden en wetenschappelijk onderzoekers), arbeidsmigratie (zoals reguliere arbeid in loondienst en koks werkzaam in de Aziatische horecasector) en lerend werken (zoals het Young Workers Exchange Program, YWEP).⁴³ Het juridische kader in Nederland voor economische migratie is de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)⁴⁴.

Kennis en talent

Verblijfsregeling voor essentieel personeel van start-ups

Op 1 juli 2019 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) aangekondigd om een verblijfsregeling voor essentieel personeel van startups te creëren.⁴⁵ Deze nieuwe regeling zal waarschijnlijk in de zomer van 2020 ingevoerd worden in de vorm van een pilot met een looptijd van drie jaar. De nieuwe verblijfsregeling is bedoeld voor jonge, innovatieve bedrijven in Nederland die momenteel nog belemmeringen ondervinden voor het inzetten van talent van buiten de EU. Om kennismigranten in dienst te nemen moeten bedrijven namelijk voldoen aan het zogenaamde 'looncriterium'. Het looncriterium houdt in dat het inkomen dat het bedrijf aan de kennismigrant uitkeert minimaal gelijk moet zijn aan het door de overheid vastgestelde normbedrag⁴⁶. Jonge bedrijven kunnen het kennismigrantsalaris mogelijk nog niet betalen.

De nieuwe verblijfsvergunning moet het voor start-ups mogelijk maken om essentieel personeel vanuit het buitenland in dienst te nemen. Het personeel van start-ups dient te voldoen aan een verlaagd salariscriterium ten opzichte van het salariscriterium voor kennismigranten, in combinatie met een aandeel in het bedrijf. Uit de draagkracht van de onderneming dient te blijken dat de start-up nog niet in staat is de kennismigrantsalarissen te betalen. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland⁴⁷ (RVO) zal alle start-ups, die gebruik willen maken van de regeling, aan de hand van een toetsingskader beoordelen op het startende en innovatieve karakter. Er kunnen maximaal vijf werknemers bij één start-up aangetrokken worden via de nieuwe regeling. Zowel Nederlandse start-ups als buitenlandse start-ups die zich in Nederland vestigen kunnen gebruik maken van de regeling.

42 Bij de Europese Economische Ruimte (EER) horen alle EU-landen plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

43 EMN Nederland, 'Economische migratie', <https://www.emnnetherlands.nl/migratiethemas/economische-migratie>, geraadpleegd op 20-03-2020.

44 De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) verbiedt werkgevers en particulieren om buitenlandse arbeidskrachten die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder geldige tewerkstellingsvergunning (TWV) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) voor zich te laten werken.

45 Kamerstukken II, 2018-2019, 30573, nr. 174.

46 Het normbedrag wordt jaarlijks herzien, en gepubliceerd in de *Staatscourant*.

47 De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) is een uitvoerende dienst van het Nederlandse ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK). De RVO heeft als taak het stimuleren van ondernemers bij duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen.

Arbeidsmigranten

Structurele regeling om koks werkzaam in de Aziatische horecasector naar Nederland te halen

Voor werknemers in de Aziatische horecasector⁴⁸ geldt een speciale verblijfsvergunning om in Nederland te kunnen verblijven en werken. Voorheen gold nog een quotumregeling voor de verlening van deze gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA).⁴⁹ In de afgelopen jaren heeft de Aziatische horeca te maken gehad met tijdelijke regelingen en quota die halverwege het jaar moesten worden uitgebreid. Dat gaf onzekerheid en onrust in de sector. Om hier een einde aan te maken is per 1 oktober 2019 de structurele regeling ingegaan voor gespecialiseerde koks die werkzaam willen zijn in de Aziatische horecasector. De structurele regeling houdt onder andere in dat er geen sprake meer is van een jaarlijkse quotum. Werkgevers van Aziatische restaurants kunnen zonder quotum, en zonder dat zij eerst wervingsinspanningen moeten plegen, gespecialiseerde koks naar Nederland halen als dat nodig is voor hun restaurant. De geldigheidsduur van de GVVA voor dit verblijfsdoel is langer dan

Markthal Rotterdam,
september 2019

Foto: AL Robinson,
Shutterstock



gebruikelijk: werknemers die gebruik maken van deze verblijfsregeling mogen niet voor één, maar voor twee jaar in Nederland aan de slag. Voorwaarde is wel dat er geen Nederlandse of Europese kok beschikbaar is die dat werk kan doen (de zogenaamde 'prioriteitstoets arbeidsmarkt' door het UWV). Het UWV⁵⁰ gaat bij iedere aanvraag van een restaurant kritisch kijken of het niet mogelijk is om een Nederlandse werknemer, of een werknemer uit een andere EU-lidstaat, in te schakelen. Normaliter moet de vacature vijf weken van tevoren worden gemeld. Restaurants moeten in afwijking hiervan per 1 oktober 2019 hun vacatures drie weken van tevoren melden bij het UWV, voordat een vergunning kan worden aangevraagd om een kok werkzaam in de Aziatische horecasector naar Nederland te halen. Net als bij de tijdelijke regelingen worden aan de vergunningen voorschriften verbonden dat de werkgever inspanningen moet verrichten om personeel op te leiden en/of bij te scholen om vacatures te vervullen. Ook dient de sector bij te dragen aan het verbeteren van het imago van de sector.

⁴⁸ De regeling geldt voor restaurants met één of meer van de volgende keukens: Chinees, Indiaas, Indonesisch, Japans, Koreaans, Maleis, Thais, Tibetaans en Vietnamees.

⁴⁹ Wanneer een werkgever in Nederland iemand van buiten de Europese Unie (derdelander) in dienst wil nemen zonder gebruik te maken van de kennismigrantenregeling, ICT-regeling of Blauwe Kaartregeling kan in sommige gevallen een GVVA worden aangevraagd: een Gecombineerde Vergunning voor Verblijf en Arbeid. Met de GVVA vergunning krijgt een buitenlandse werknemer tegelijk recht op verblijf in Nederland én recht om in Nederland te werken. Het is een gecombineerde aanvraag die leidt tot één beslissing en de uitgifte van één verblijfsdocument.

⁵⁰ Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een zelfstandig bestuursorgaan dat werkt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het is door het Ministerie onder andere belast met de bindende advisering bij aanvragen om een gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf (single permit) voor vreemdelingen die willen werken in Nederland en met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen.

Naast het beëindigen van de onrust in de sector, is tegelijkertijd het doel van de regeling dat het structurele tekort aan gespecialiseerde koks wordt opgelost. De sector dient eerst te kijken of er geen Nederlandse (of Europese) kok is die het werk kan doen en er gelden voorschriften zoals eerder genoemd ten aanzien van het opleiden/bijtscholen van personeel.

Werkervaring opdoen in Young Workers Exchange Program (YWEP)

Wijziging Young Workers Exchange Program (YWEP)

Canadese jongeren die tussen de 18 en 31 jaar zijn kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning om in Nederland werkervaring op te doen in het kader van het Young Workers Exchange Program (YWEP). In een Memorandum of Understanding⁵¹ (MoU) tussen Nederland en Canada is dit programma vastgelegd in 2002.

Op 28 juni 2019 is de Vreemdelingencirculaire⁵² (Vc) gewijzigd ten aanzien van de YWEP.⁵³ Om aan te tonen dat de jongere in Canada woont, moest voorheen bij de verblijfsaanvraag een bewijs van inschrijving uit de openbare registers in Canada worden overgelegd. Canadese jongeren hoeven dit bewijsmiddel niet langer te overleggen. Reden hiervoor is dat Canada geen Basisregistratie persoonsgegevens⁵⁴ (BRP) of iets vergelijkbaars heeft en de jongere hierdoor niet in staat is om het gevraagde bewijsmiddel te overleggen. Hierdoor kunnen ook Canadese jongeren, die niet in Canada wonen maar ergens anders woonachtig zijn, in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in het kader van het YWEP.

3.2.2 Studiemigratie

Studenten en onderzoekers komen vaak naar de EU en Nederland voor hun studie of onderzoeksproject. De EU en Nederland willen aantrekkelijk zijn voor deze kennismigranten, omdat ze hoogopgeleid zijn en bijdragen aan de kenniseconomie. Vaak gaan ze na hun verblijf weer terug naar hun eigen land. Het uitgangspunt van Nederland is om internationalisering van het onderwijs te stimuleren. Binnenkomende studenten kunnen bijdragen aan de kenniseconomie en innovatieve slagkracht van Nederland.

Nederland heeft een eigen nationaal beleid voor studiemigratie. Hiermee wil Nederland de komst van studenten en onderzoekers mogelijk maken en ze beschikbaar houden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor de toelating van een student of onderzoeker staat altijd een onderwijs- of onderzoeksinstelling garant. Deze instelling is dan erkend referent voor de migrant, zoals vastgelegd in de wet Modern Migratiebeleid (MoMi). In Nederland mogen studenten na hun studie nog één jaar blijven om werk te vinden.⁵⁵

Toezicht verscherpt op studenten en onderzoekers in gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden

In 2019 is het toezicht op studenten en onderzoekers in specifieke gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden verscherpt indien zij mogelijk een link hebben met het Iraanse ballistische raketprogramma.⁵⁶ Aanleiding hiervoor is een recente casus en het feit dat het kabinet zich in toenemende mate zorgen maakt over de steeds verdere ontwikkeling van het ballistische raketprogramma van Iran. Concreet betekent dit dat er een toetsingskader is opgesteld dat voorziet in de screening van alle studenten en onderzoekers ongeacht hun nationaliteit en/of land van herkomst die op dit moment studeren of onderzoek verrichten binnen specifieke onderwijs- en onderzoeksgebieden waarin kennis kan worden opgedaan die relevant is voor het Iraanse ballistische raketprogramma.

51 Een Memorandum of Understanding (MoU) is een document waarin twee of meer partijen hun gezamenlijke voornemens vastleggen. Het is een meer formele variant van het herenakkoord, maar is evenmin juridisch afdwingbaar.

52 In de Vreemdelingencirculaire (Vc) staan de meeste beleidsregels en uitvoeringsinstructies die gelden in het vreemdelingenbeleid

53 Staatscourant, 2019, nr. 34157.

54 De Nederlandse overheid registreert persoonsgegevens in de Basisregistratie Personen (BRP). Alle overheidsinstellingen en bestuursorganen zoals de Belastingdienst, zijn verplicht voor hun taken gebruik te maken van deze gegevens. Gemeenten houden persoonsgegevens van burgers (ingezetenen) bij in de BRP. Wanneer iemand trouwt, een kind krijgt of verhuist, legt de gemeente dit vast.

55 Europees Migratie Netwerk Nederland (EMN), 'studiemigratie', <https://www.emnnetherlands.nl/migratiethemas/studiemigratie>, geraadpleegd op 20-03-2020.

56 Kamerstukken II, 2018-2019, 30821, nr. 70.

Op 9 april 2019 is een Taskforce opgesteld voor de screening.⁵⁷ Deze Taskforce heeft op basis van het toetsingskader de huidige groep studenten en onderzoekers in gevoelige studies getoetst, op zorgvuldige en non-discriminatoire wijze. Hierbij zijn een tiental gevallen naar voren gekomen die op basis van hun kennis en/of netwerk een mogelijk risico vormen voor wat betreft ongewenste (bedoelde of onbedoelde) kennisoverdracht.⁵⁸ Per individu is het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), ondersteund door de Taskforce, hierover in gesprek met de desbetreffende universiteiten die verantwoordelijk zijn om passende maatregelen te nemen om binnen hun instelling overtreding van de verboden in de EU-sanctieverordening Iran (2012/267) te voorkomen.

Vanaf het studiejaar 2020-2021 worden alle studenten en onderzoekers die onderzoek in gevoelige onderwijs- en onderzoeksgebieden getoetst voorafgaand aan de start van het onderwijs. Verder blijft het kabinet in gesprek met onder andere universiteiten en kennisinstellingen om (in aanvulling op de huidige inventarisatie) onderwijs- en onderzoeksgebieden die relevant zijn voor de productie en ontwikkeling van ballistische raketten in kaart te brengen. Daarnaast is een traject gestart om te onderzoeken in hoeverre andere aanvullende maatregelen gewenst zijn.

3.2.3 Familie en gezin

Onder de categorie 'familie en gezin' vallen aanvragen voor gezinsvorming- en hereniging. Dat betreft bijvoorbeeld een Nederlander die in het buitenland een partner heeft ontmoet en deze naar Nederland wil halen, of een migrant die in Nederland verblijft en het gezin dat hij al in het buitenland had wil laten overkomen. Ook gezinsleden van asielstatushouders die binnen drie maanden een aanvraag voor nareis hebben ingediend vallen hieronder. Nareis is een vorm van gezinshereniging is, met als doel de asielstatushouder te herenigen met zijn gezin.

Regels omtrent werk bij indiening verblijfsaanvraag voor derdelandse verzorgende ouders van Nederlandse kinderen (Hof van Justitie van de Europese Unie, Chavez-Vilchez⁵⁹)

Als een derdelands ouder (afkomstig uit een land van buiten de EU/EER) van een Nederlands kind een aanvraag heeft ingediend voor een verblijfsvergunning op grond van EU-recht, dan mag deze in afwachting van de behandeling van de aanvraag werken als een positieve uitkomst van de aanvraag waarschijnlijk is. Op 1 juli 2019 zijn nadere regels vastgelegd in de Vreemdelingencirculaire om dit te toetsen.⁶⁰ Bepaald is dat een positieve uitkomst waarschijnlijk als de aanvrager voldoende stukken ter onderbouwing van de aanvraag heeft overlegd.

Verzorgend ouders van Nederlandse kinderen, van buiten de EU: Hof van Justitie van de Europese Unie, Chavez-Vilchez⁶¹

Op 10 mei 2017 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU) met het arrest Chavez-Vilchez vastgesteld dat een derdelander⁶² die ouder is van een minderjarig Nederlands kind onder voorwaarden aanspraak kan maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie (EU). Dit geldt zowel in de reguliere als in de asielprocedure.⁶³ Eerder maakte het HvJ EU met het arrest Zambrano (C- 34/09) op 8 maart 2011 al duidelijk dat lidstaten het verblijfsrecht niet kunnen ontzeggen aan een derdelander ouder van een minderjarig kind met de nationaliteit van die lidstaat, als dit ertoe zou leiden dat dat kind de EU zou moeten verlaten met zijn derdelander ouder. Uit het arrest Chavez-Vilchez bleek vervolgens dat ook als er naast de vreemdeling een andere - Nederlandse - ouder bekend was die in beginsel de dagelijkse en daadwerkelijke zorg voor het kind op zich zou kunnen nemen, dit dan geen directe reden mag zijn om geen verblijfsrecht toe te kennen aan de derdelander ouder. Vastgesteld moet kunnen worden, aldus het HvJ EU, dat er tussen het kind en de derdelander ouder niet een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat dat het kind alsnog genoopt zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten indien de derdelander ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd.

57 Kamerstukken II, 2018-2019, 30821, nr. 87.

58 Kamerstukken II, 2018-2019, 30821, nr. 70.

59 HvJ-EU, 10-05-2017, nr. C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

60 Staatscourant, 2019, nr. 34157.

61 HvJ-EU, 10-05-2017, nr. C-133/15, ECLI:EU:C:2017:354.

62 Een derdelander is een vreemdeling afkomstig van buiten de Europese Unie (EU)/EER.

63 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Analyse Chavez-Vilchez', <https://ind.nl/Documents/Analyse%20Chavez-Vilchez.pdf>, geraadpleegd op 28-02-2020.

Paspoortvereiste niet tegenwerpen bij in Nederland geboren kinderen

Op 28 juni 2019 is de Vreemdelingen-circulaire (Vc) gewijzigd ten aanzien van het paspoortvereiste bij kinderen uit landen van buiten de EU/EER die in Nederland zijn geboren.⁶⁴ De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wijst in dat geval een verblijfsaanvraag voor 'verblijf als familie- of gezinslid' niet af bij het ontbreken van een geldig document voor grensoverschrijding, mits de vreemdeling voldoet aan alle andere voorwaarden voor de verblijfsvergunning. Aanleiding hiervoor is dat voor kinderen geboren in Nederland bij aangifte een geboorteakte wordt opgemaakt. In de geboorteakte staan de persoonsgegevens van het kind vermeld en de namen van de ouders. Indien de moeder van het kind op de dag van geboorte rechtmatig verblijf heeft in Nederland, wordt het kind als ingezetene ingeschreven in de Basisregistratiepersoonsgegevens (BRP). Daarmee staan de identiteit van het kind en zijn/haar afstamming vast in het BRP. In deze gevallen heeft het vragen van een geldig document voor grensoverschrijding daarom geen meerwaarde.

3.2.4 Uitwisseling

Jongeren uit niet-EU/EER landen van 18 tot en met 30 jaar kunnen tijdelijk naar Nederland komen om als au pair bij een gastgezin te gaan wonen of om deel te nemen aan een uitwisselingsprogramma via een erkende uitwisselingsorganisatie. Daarnaast kunnen jongeren deelnemen aan het Working Holiday Program (WHP) of Working Holiday Scheme (WHS).⁶⁵ Nederland heeft in 2019 een overeenkomst WHP/WHS afgesloten met de landen Argentinië, Australië, Canada, Hongkong, Nieuw-Zeeland en Zuid-Korea. Jongeren van 18 tot en met 30 jaar uit één van de deelnemende landen kunnen onder bepaalde voorwaarden tijdelijk in Nederland verblijven in het kader van het culturele uitwisselingsprogramma. Het hoofddoel en de basis van een WHP/WHS is kennismaken met de Nederlandse cultuur en samenleving. Deze basis staat in een Memorandum of Understanding (MoU) tussen de twee partnerlanden. Het partnerland laat op dezelfde basis ook Nederlandse jongeren toe tot hun land. De deelnemende jongere mag geen werk doen dat in strijd is met het hoofddoel van het WHP/WHS. Hij mag daarom enkel incidenteel werken om de vakantie financieel te ondersteunen.

Au-pair bureaus uit EU of EER-landen als erkend referent

Per 1 april 2019 is het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen⁶⁶ aangepast ten aanzien van de regeling omtrent au-pairs. In Nederland geldt dat indien een au-pair bureau iemand naar Nederland willen laten komen voor verblijf als au pair, het au-pair bureau erkend moet worden als referent door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Door de wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit en het Voorschrift Vreemdelingen geldt hiervoor niet langer de eis dat het au-pair bureau in Nederland gevestigd moet zijn.⁶⁷ Ook au-pair bureaus die in een andere lidstaat van de EU of EER zijn gevestigd kunnen optreden als erkend referent, als zij voldoen aan de vereisten. Om erkend te worden als referent moet het bedrijf een betrouwbare partner zijn voor de IND. Na erkenning wordt de organisatie vermeld in het openbaar register erkende referenten.

Working Holiday Program (WHP) voor jongeren uit Hongkong

Met ingang van 1 januari 2019 is het Working Holiday Program (WHP) of Working Holiday Scheme (WHS) uitgebreid naar jongeren uit Hongkong.⁶⁸ Per jaar kunnen er maximaal 100 jongeren uit Hongkong tussen de 18 en 30 jaar middels een werkvakantie van maximaal één jaar kennis maken met de Nederlandse cultuur en samenleving. De Hongkongse deelnemers aan het Working Holiday Program (WHP) mogen in Nederland een korte studie volgen en incidenteel betaald werk verrichten om de vakantie financieel te ondersteunen. Zij hoeven niet in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning.

64 Staatscourant, 2019, nr. 34157.

65 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Working Holiday Program (WHP) / Working Holiday Scheme (WHS)', <https://ind.nl/Uitwisseling/Paginas/Working-holiday.aspx>, geraadpleegd op 28-02-2020.

66 In het Vreemdelingenbesluit wordt in detail de toegang, toelating, toezicht en uitzetting van vreemdelingen geregeld. Het Voorschrift vreemdelingen bevat een nadere uitwerking van de regels inzake toegang, toelating, toezicht en terugkeer van vreemdelingen.

67 Deze informatie is aangeleverd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op 09-12-2019.

68 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nederland en Hong Kong starten per 1 januari 2019 met internationaal uitwisselingsprogramma', <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Nederland-en-Hong-Kong-starten-per-1-januari-2019-met-internationaal-uitwisselingsprogramma.aspx>, geraadpleegd op 20-11-2019.

Wijziging voor jongeren met een vergunning voor het Working Holiday Program (WHP)

Op 1 oktober 2019 werd het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) en de Vreemdelingencirculaire gewijzigd aangaande verblijfsvergunningen op basis van het WHP.⁶⁹ Jongeren die een vergunning hebben op basis van dit programma mogen alleen incidentele arbeid verrichten.

Per 1 oktober 2018 werd het begrip 'incidentele arbeid' verduidelijkt voor wat betreft arbeidsrechten. Dit hield in dat jongeren onder deze regeling niet meer dan 12 weken voor dezelfde werkgever mochten werken. Deze verduidelijking is in 2019 komen te vervallen, waardoor de regel dat maximaal twaalf weken voor dezelfde werkgever gewerkt mag worden, niet langer geldt.⁷⁰ Er moet op individuele basis worden gekeken of de verrichte arbeid incidenteel is. Er is in ieder geval geen sprake van incidentele arbeid als er sprake is van een fulltime jaar-contract. Dit nieuwe beleid is ook van toepassing op vreemdelingen die vóór 1 oktober 2019 al in het bezit zijn van een verblijfsvergunning WHP en die nog geldig is op of na 1 oktober 2019.

De aanleiding voor de aanpassing is dat de landen waarmee Nederland een overeenkomst heeft met betrekking tot het WHP, anders omgaan met het begrip 'incidentele arbeid'. De wijze waarop Nederland dit begrip omschreef kan niet wederkerig worden toegepast door landen waarmee een Memorandum of Understanding is afgesloten. Dit betekent dat voortaan alleen geldt dat de verrichte arbeid incidenteel moet zijn. Een WHP wordt niet verleend als het verblijfsdoel van de vreemdeling afwijkt van het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning wordt afgegeven (de culturele uitwisseling).

69 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Wijziging voor vergunninghouders Working Holiday Program', <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Wijziging-voor-vergunninghouders-Working-Holiday-Program.aspx>, geraadpleegd op 31-10-2019.

70 Staatscourant, 2019, nr. 51742; Staatsblad, 2019, nr. 297.

4 Internationale bescherming (asiel)

4.1 Inleiding

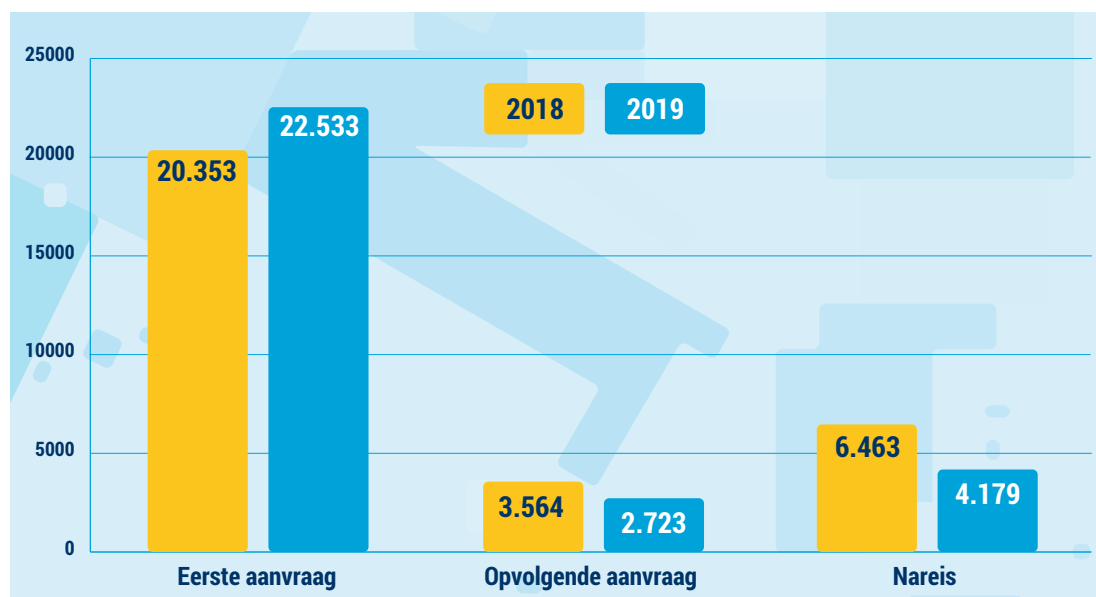
In dit hoofdstuk worden de Nederlandse beleidsontwikkelingen toegelicht die zijn genomen bij de beoordeling van asielverzoeken. Allereerst wordt hieronder ingegaan op de hoogte van de asielinstroom in 2019. Meer in het bijzonder komen ontwikkelingen aan bod aangaande de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen, procedures voor internationale bescherming en ontwikkelingen betreffende opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielsysteem. Tot slot worden de cijfers weergegeven inzake het aantal personen dat op basis van hervestiging of relocatie naar Nederland is gekomen.

4.2 Instroom

In 2019 werden er in totaal 29.435 asielaanvragen⁷¹ gedaan terwijl dat er in 2018 30.380 waren. Het betreft hier zowel eerste asielaanvragen als opvolgende aanvragen en nareizigers. Het totale aantal eerste aanvragen in 2019 bedroeg 22.533. Dit is een toename van ongeveer 10.7 procent ten opzichte van 2018 waarin 20.353 eerste asielaanvragen werden gedaan.

Afbeelding 2:
Ontwikkeling asiel-
aanvragen 2018-2019

Bron: IND, Asielrends,
december 2019

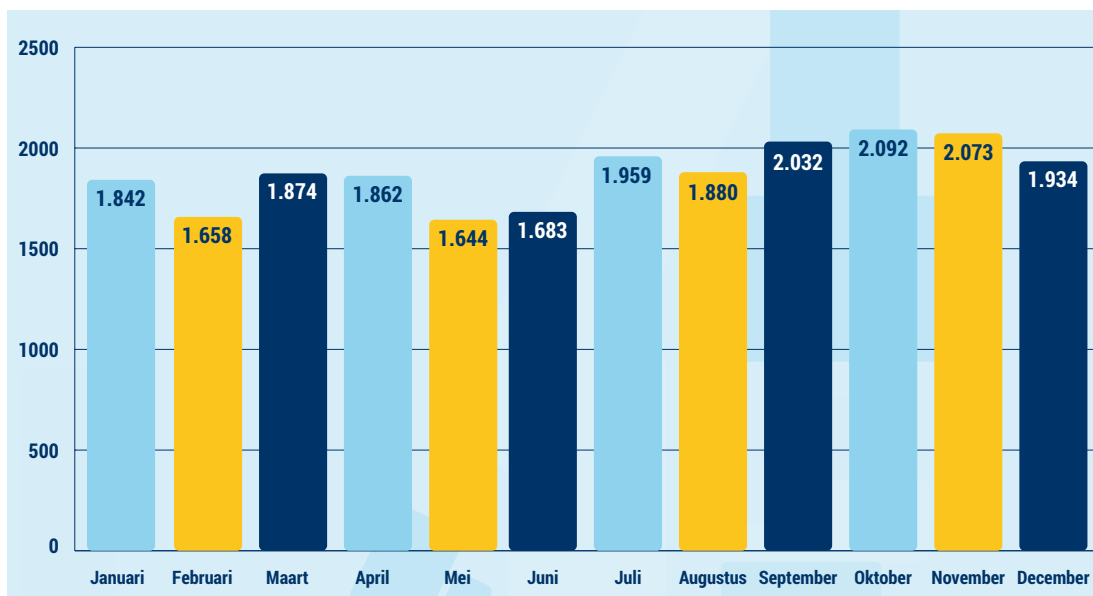


Meer specifiek werden in januari 2019 ongeveer 1.842 eerste asielaanvragen gedaan. In februari daalde het aantal echter tot 1.658 waarna het aantal aanvragen de navolgende maanden geleidelijk aan steeg tot 2.092 in oktober 2019. Na oktober daalde het aantal eerste asielaanvragen weer tot 1.934 in december 2019.

⁷¹ In dit Jaaroverzicht worden de (half-)jaarcijfers gerapporteerd op basis van nationale definities. Deze wijken af van de Eurostat-cijfers. Voor asiel zijn de cijfers volgens de Eurostat-definitie wel beschikbaar, maar omdat voor de andere hoofdstukken alleen de nationale cijfers beschikbaar zijn is ervoor gekozen om dit ook te doen voor asiel.

Afbeelding 3:
Aantal eerste asiel-
aanvragen per maand
in 2019

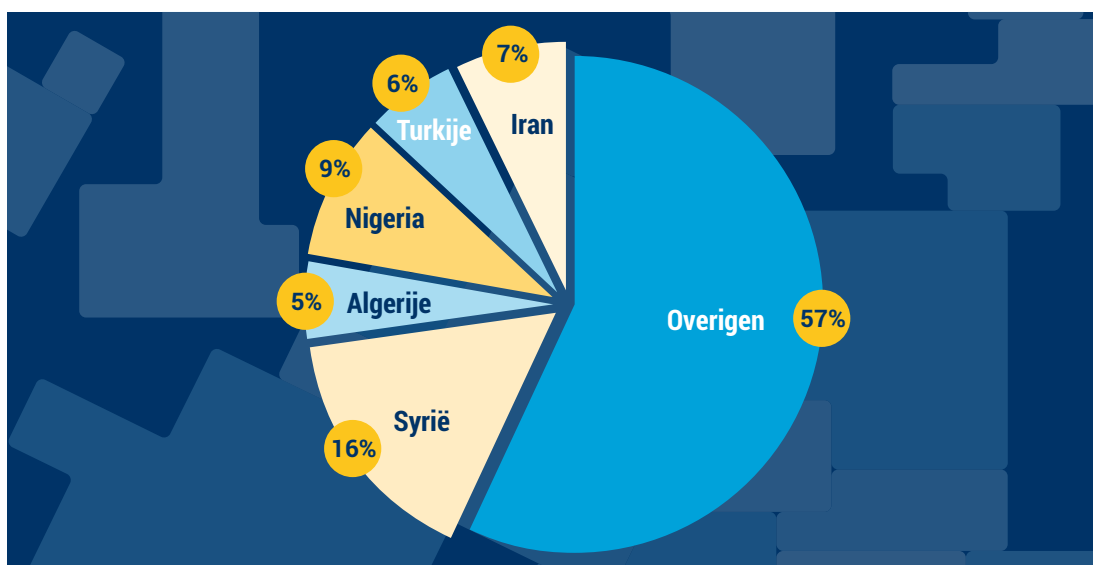
Bron: IND, Asieltrends,
december 2019



De top drie nationaliteiten van eerste asielaanvragers werd in 2019 gevormd door Syriërs (16%), gevolgd door Nigerianen (9%) en Iraniërs (7%). In 2018 bestond de top drie uit Syriërs (15%), gevolgd door Iraniërs (9%) en Turken (6%).

Afbeelding 4:
Nationaliteit asielzoekers eerste aanvraag in 2019

Bron: IND, Asieltrends,
december 2019



Het aantal opvolgende aanvragen bedroeg in 2019 2.723. Dit is een daling van maar liefst 23,6 procent ten opzichte van het aantal opeenvolgende aanvragen in 2018 (3.564). De top drie nationaliteiten van opvolgende aanvragers in 2019 werd gevormd door Afghanen (13%), Irakezen (11%) en Iraniërs (10%). De top drie nationaliteiten van opvolgende aanvragers in 2018 werd gevormd door Irakezen (18%), Afghanen (18%) en Iraniërs (12%). De top drie van nationaliteiten komen uit dezelfde landen als in 2018.

In totaal zijn er in 2019 4.179 mensen op basis van nareis naar Nederland gekomen. Nareizigers vormden in 2019 slechts 13,8 procent van het totaal aantal asielaanvragen. In 2018 vormden nareizigers nog 21,3 procent van het totaal aantal asielaanvragen. De top drie van nareizigers werd in 2019 gevormd door Eritreeërs (43%), Syriërs (33%) en Jemenieten (5%).

4.3 Beleidsontwikkelingen

Achtereenvolgens worden in deze paragraaf de volgende thema's behandeld: herbeoordeling van veilige landen van herkomst, ontwikkelingen met betrekking tot procedures voor internationale bescherming, beleidsontwikkelingen inzake de inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming, ontwikkelingen betreffende de opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielbeleid en ontwikkelingen inzake hervestiging en relocatie.

4.3.1 Herbeoordeling van veilige landen van herkomst

In 2015 is in Nederland een lijst met veilige landen van herkomst ingevoerd. Tot nu toe zijn als veilig land van herkomst aangemerkt: Albanië, Algerije, Andorra, Australië, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Canada, Georgië, Ghana, IJsland, India, Jamaica, Japan, Kosovo, Liechtenstein, Marokko, Monaco, Mongolië, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Noord-Macedonië, Noorwegen, Oekraïne, San Marino, Senegal, Servië, Togo⁷², Trinidad en Tobago, Tunesië, Vaticaanstad, Verenigde Staten en Zwitserland.⁷³ Ingevolge Europese wetgeving beschouwen de lidstaten van de EU elkaar ook als veilige landen van herkomst. Dit is tot en met 31 december 2020 ook van toepassing op het Verenigd Koninkrijk.

Veilige landen van herkomst

In Nederland wordt een land als veilig land van herkomst beschouwd als er in het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging wegens bijvoorbeeld ras of geloof, foltering of onmenselijke behandeling.⁷⁴ Asielzoekers uit veilige landen maken vrijwel geen kans op een asielvergunning. Hun asielaanvragen worden met voorrang en versneld behandeld. Asielaanvragen van asielzoekers uit een veilig land van herkomst kunnen worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Dit betekent dat de afgewezen asielzoeker Nederland per direct moet verlaten. Bovendien krijgt hij/zij een inreisverbod voor het gehele Schengengebied voor een periode van twee jaar. Asielzoekers uit veilige landen van herkomst krijgen wel de gelegenheid om aan te tonen waarom het land in hun specifieke situatie niet veilig is.

In 2019 heeft er een snelle herbeoordeling plaatsgevonden van landen die staan op de lijst van veilige landen van herkomst. Bij een snelle herbeoordeling wordt het betreffende land getoetst aan de hand van de volgende criteria:

- democratisch bestuur;
- bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon;
- vrijheid van meningsuiting;
- vrijheid van godsdienst en vereniging;
- bescherming tegen discriminatie en vervolging door derden;
- toegang tot onafhankelijk onderzoek;
- toegang tot een onafhankelijke rechterlijke macht;
- en toegang tot rechtsmiddelen.

Indien er een aanmerkelijke achteruitgang is op één van de eerste drie punten of als er op een meerderheid van de criteria een achteruitgang wordt geconstateerd, dan volgt een uitgebreide beoordeling van het land van herkomst. In de tussentijd zal het veilige landenbeleid ten aanzien van dat land worden opgeschort.

In september 2019 heeft de staatssecretaris van JenV de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de herbeoordeling van een deel van de landen die aangemerkt zijn als veilige landen van herkomst. In totaal staan (exclusief de lidstaten van de EU) 32 landen op de lijst, daarvan zijn 19 landen opnieuw beoordeeld. Uit de herbeoordeling kwam naar voren dat ten aanzien van Servië sprake is van

⁷² Togo staat wel op de lijst, maar de situatie in Togo wordt nogmaals onderzocht. Daarom wordt het beleid voor veilige landen op dit moment niet toegepast op asielzoekers uit Togo.

⁷³ Voor meer informatie, zie: *Rijksoverheid*, 'Lijst van veilige landen van herkomst', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>, geraadpleegd op 31-12-2019.

⁷⁴ *Ibid.*

aanmerkelijke achteruitgang op de punten 'democratisch bestuur, de bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon en vrijheid van meningsuiting'. Een uitgebreidere herbeoordeling was daarom nodig. Servië geldt na die uitgebreide herbeoordeling nog steeds als veilig land van herkomst, met uitzondering van journalisten en personen van wie aannemelijk is dat ze in strafrechtelijke detentie zullen worden geplaatst. Verder dient in individuele zaken bijzondere aandacht te worden geschonken aan LHBTI's.⁷⁵

In 2019 is tevens opnieuw beoordeeld of Moldavië kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst. In 2017 was dit eerder onderzocht.⁷⁶ Uitkomst van de beoordeling in 2017 was dat Moldavië niet kon worden aangemerkt als veilig land van herkomst. In 2019 is geconcludeerd dat in Moldavië, naast een aantal positieve ontwikkelingen, nog sprake is van een aantal niet onbelangrijke tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat en de fundamentele vrijheden en derhalve nog steeds niet kan worden aangemerkt als een veilig land van herkomst.

4.3.2 Procedures voor internationale bescherming

Per 1 juli nieuwe procedure voor opvolgende asielaanvragen

Met ingang van 1 juli 2019 is de procedure voor het indienen van opvolgende asielaanvragen op twee punten gewijzigd.⁷⁷ Allereerst is het sindsdien mogelijk om het gehoor bij een herhaalde asielaanvraag achterwege te laten in bepaalde gevallen.⁷⁸ Dit is het geval indien het voor een zorgvuldige beoordeling van de aanvraag niet noodzakelijk is om een asielzoeker te horen en reeds op grond van de stukken blijkt dat de aanvraag geen kans van slagen heeft. Deze wijziging stelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in staat om (complete) aanvragen die geen kans van slagen hebben versneld schriftelijk af te doen. Deze maatregel was opgenomen in het regeerakkoord 2017.

De tweede wijziging houdt in dat de asielzoeker, of diens wettelijk vertegenwoordiger, sinds juli 2019 de aanvraag persoonlijk moet indienen op het aanmeldcentrum in Ter Apel. Wanneer de aanvraag ook wordt ingediend namens gezinsleden van de asielzoeker, dan moeten de desbetreffende gezinsleden ook mee naar Ter Apel om zich te melden. Een opvolgende asielaanvraag die niet in persoon is ingediend op het aanmeldcentrum geldt als onvolledige aanvraag. De vreemdeling is dan in verzuim omdat hij niet voldoet aan het wettelijk voorschrift voor het indienen van de aanvraag. De vreemdeling krijgt dan een termijn van één week om de aanvraag alsnog in persoon in te dienen. Gebeurt dit niet binnen deze periode, dan wordt de aanvraag buiten behandeling gesteld, wat daarnaast leidt tot een beëindiging van het recht op opvang.

Voorheen moest de asielzoekers zijn wens om een opvolgende asielaanvraag te doen schriftelijk kenbaar maken (de kennisgevingsprocedure) waarna de asielzoeker door de IND werd uitgenodigd om de opvolgende aanvraag in te dienen. Tot het moment van indiening had de asielzoeker in principe geen recht op opvang. Naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 28 juni 2018 is de werkwijze veranderd.

De IND zet maatregelen in om doorlooptijden te verkorten

De staatssecretaris van JenV schreef in een brief aan de Tweede Kamer op 17 april 2019 dat de te lage prognose (in 2019 werden ruim 5.500 meer eerste asielaanvragen ingediend dan verwacht), gecombineerd met een afschaling van de capaciteit van de IND wegens een verwachte lagere instroom, ervoor zorgde dat de wachttijden voor asielzoekers in Nederland in het afgelopen jaar opliepen.⁷⁹ De IND stuurde vanaf april 2019 de gemachtigde van alle asielzoekers die op dat moment langer dan drie maanden in de procedure zaten een brief over de verwachte doorlooptijd van de

75 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2531.

76 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2563.

77 Immigratie en- Naturalisatiedienst (IND), 'Per 1 juli nieuwe procedure voor herhaalde asielaanvragen', <https://ind.nl/nieuws/paginas/per-1-juli-nieuwe-procedure-voor-herhaalde-asielaanvragen.aspx>, geraadpleegd op 03-06-2019.

78 Staatscourant, 2019, nr. 34157.

79 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2492.

procedure.⁸⁰ Daarnaast is een nieuwe internetpagina op de website van IND gewijd aan informatie over de doorlooptijd.

De IND zet in op het terugdringen van de doorlooptijden.⁸¹ Het streven is om het grootste deel van de asielaanvragen in 2021 binnen de wettelijke termijn af te doen.⁸² De IND heeft een combinatie van maatregelen ingezet. Zo is in 2018 al 200 extra fte⁸³ geworven wat met nog eens 150 fte is uitgebreid in 2019. De IND is bezig nog meer fte te werven, echter kost het opleiden van personeel tijd. Om de werving en het opleiden van nieuwe medewerkers zo efficiënt mogelijk aan te pakken is bij de IND een

Asielzoekers in een asielzoekerscentrum, Ter Apel

Foto: IND, 2018



centraal wervings- en opleidingsprogramma. Daarnaast is in de voorjaarsnota een hogere structurele stabiele financiering van de IND opgenomen.⁸⁴ Ook zijn maatregelen genomen om in het asielproces sneller en slimmer te werken. Op 18 november 2019 maakte de staatssecretaris van JenV in een brief⁸⁵ aan de Tweede Kamer bekend dat een onafhankelijke externe partij de opdracht krijgt de uitvoering van de asielprocedure bij de IND door te lichten, ten einde op korte termijn met voorstellen te komen die moeten leiden tot verdere verbeteringen van de uitvoering van de asielprocedure.⁸⁶

Programma Flexibilisering Asielketen

In het regeerakkoord 2017 is de ambitie neergelegd om een flexibel asielsysteem in te richten, zodat Nederland blijvend flexibel kan reageren op fluctuaties in de opvang en/of samenstelling van de asielinstroom.⁸⁷ In juli 2018 heeft de staatssecretaris van JenV de Tweede Kamer geïnformeerd dat door de partners in en om de asielketen een Programma Flexibilisering Asielketen was gestart. In het Programma wordt gewerkt aan maatregelen om te komen tot een flexibeler en effectiever asielsysteem, waarmee onder meer beter kan worden ingespeeld op fluctuaties in de asielinstroom. De herziening

80 De doorlooptijd bij asielaanvragen is de periode tussen de aanmelding van een asielzoeker bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) of de Koninklijke Marechaussee (Kmar) en het eerste besluit van de IND op het asielverzoek.

81 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2543.

82 Rijksoverheid, 'Terugbrengen doorlooptijden asielaanvragen en stand van zaken Dwangsommen', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/11/18/tk-terugbrengen-doorlooptijden-asielaanvragen-en-stand-van-zaken-dwangsommen>, geraadpleegd op 26-11-2019.

83 Fte is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie of de personeelssterkte kan worden uitgedrukt. Eén fte is een volledige werkweek.

84 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2543.

85 Ibid.

86 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2585.

87 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2017), 'Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017-2021'.

van de asielprocedure moet er ook toe leiden dat de procedure sneller te doorlopen is en dat het Nederlandse asielbeleid meer in de pas loopt met de Europese wet- en regelgeving.⁸⁸

Een maatregel die in dit kader is getroffen, ziet toe op de herziene procedure voor opvolgende asiel-aanvragen per 1 juli 2019. Zoals eerder in dit hoofdstuk omschreven, dient een asielzoeker sindsdien op het aanmeldcentrum in Ter Apel de aanvraag persoonlijk in te dienen, en kan dit niet langer schriftelijk. Daarnaast is het sindsdien mogelijk om het gehoor bij een herhaalde asielaanvraag achterwege te laten. De herziening van de procedure voor het indienen van een opvolgende asielaanvraag draagt bij aan de aanbeveling van de commissie Van Zwol (voor meer informatie, zie paragraaf 2.3.2 onder 'publieke debatten') om een strakke sturing op doorlooptijden van tweede en volgende asielprocedures te realiseren.

In het belang van een vlotte doorstroom richting integratie of vertrek wordt daarnaast doelgroepgericht gewerkt. Dat betekent onder meer dat het principe van 'first in -first out' kan worden losgelaten als een bepaalde zaak of groep van zaken dat verlangt. De wachttijd voor Dublinclaimanten⁸⁹ en asielaanvragen van aanvragers afkomstig van veilige landen kunnen hierdoor soms met enkele maanden worden teruggebracht. Deze werkwijze wordt sinds begin 2019 in de praktijk getest. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt in het asielproces tussen kansrijke aanvragen en aanvragen met weinig tot geen kans van slagen. Dit draagt bij aan snelle inburgering van asielzoeker met een (grote kans op een) vergunning en aan effectieve terugkeer van asielzoekers van wie de aanvraag een kleine tot geen kans van slagen heeft.

Onderdeel van de hierboven genoemde flexibele asielstelsel, is daarnaast de inrichting van gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties (GVL's). Een GVL is een middelgrote proceslocatie waar asielzoekers tijdelijk verblijven. Hier zijn de uitvoerende organisaties binnen het migratiedomein onder één dak gehuisvest en verzorgen zij in nauwe samenwerking het flexibele doelgroepgerichte asielproces. Hieronder vallen de IND (de organisatie voor de toelating), het COA de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). In beginsel betekent dit dat op een GVL asielzoekers verblijven vanaf het begin van hun procedure tot aan het moment van toelating of afwijzing. Zo wordt het asielproces effectief en efficiënt doorlopen en hoeven asielzoekers zo min mogelijk te reizen in Nederland. De locatie in Ter Apel fungeert in veel opzichten reeds als een GVL, en de locatie Budel wordt verder ontwikkeld als GVL in de periode 2019-2024. Daarnaast hebben de ketenorganisaties samen de verwerving van een nieuwe GVL-locatie in gang gezet.

Binnen het Programma Flexibilisering Asielketen zijn er daarnaast nog andere maatregelen die vanaf 2020 verder worden ontwikkeld of ingezet.

4.3.3 Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming

Aangifte van mensenhandel door Dublinclaimanten

De Vreemdelingencirculaire (Vc) is aangepast ten aanzien van personen op wie de Dublinverordening van toepassing is (zie kader pagina 28) die aangifte doen van mensenhandel. De aanpassing van de regeling is op 1 augustus 2019 in werking getreden.⁹⁰

Tot die datum gold dat alle vreemdelingen die aangifte deden van mensenhandel, binnen een streeftermijn van 24 uur in het bezit werden gesteld van een tijdelijke verblijfsvergunning. Er ontstond echter druk op de opsporingsinstanties vanwege de toename van het aantal aangiften van mensenhandel van derdelanders, met name Dublinclaimanten. Op het moment dat een Dublinclaimant die slachtoffer was

88 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2539.

89 Een Dublinclaimant is een asielzoeker van wie het asielverzoek in een andere EU-lidstaat behandeld zou moeten worden conform de Dublinverordening. De Dublinverordening schrijft voor dat een asielaanvraag in het land behandeld moet worden waar de asielzoeker de EU is binnengekomen.

90 *Staatscourant*, 2019, nr. 40593.

aangifte deed of meewerkte aan het strafrechtelijk onderzoek, maakte zij of hij aanspraak op een tijdelijke verblijfsvergunning. Door de afgifte van deze tijdelijke verblijfsvergunning verviel op basis van Europese regelgeving de Dublinclaim en werd Nederland verantwoordelijk voor de asielaanvraag. Deze vreemdelingen konden dan niet meer worden overgedragen aan de lidstaat die verantwoordelijk was voor de asielaanvraag. Het merendeel van de aangiften door personen op wie de Dublinverordening van toepassing was bevatten geen opsporingsindicaties van mensenhandel die in Nederland is gepleegd, en ook geen opsporingsindicaties die tot de identificatie van een dader leidden. De verblijfsvergunning werd volgens het beleid zoals dat gold tot 1 augustus 2019 in dat geval met terugwerkende kracht tot aan de datum van de beëindiging van het strafrechtelijk onderzoek ingetrokken, maar de mogelijkheid de vreemdeling over te dragen op grond van de Dublinverordening bestond dan niet meer.

Door de wijziging van de regeling in augustus 2019 kunnen Dublinclaimanten enkel nog in aanmerking komen voor deze verblijfsvergunning, wanneer het Openbaar Ministerie (OM) heeft vastgesteld dat de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland noodzakelijk is voor het strafrechtelijk onderzoek. Indien dat niet het geval is, wordt geen tijdelijke verblijfsvergunning verleend en kan de Dublinprocedure dus worden voortgezet.

Dublin-claim

De Dublinverordening is een Europese Verordening. Hierin staat beschreven hoe wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van een verzoek om internationale bescherming.⁹¹ In een deel van de gevallen is het land waar de vreemdeling het gebied van de lidstaten illegaal is ingereisd verantwoordelijk. Maar het kan ook zijn dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, omdat daar gezins- of familieleden zijn. Als op grond van onderzoek blijkt dat een andere lidstaat dan Nederland verantwoordelijk is voor het asielverzoek, dan wordt het asielverzoek niet in behandeling genomen.

Maatregelen tegen de instroom van Moldaviërs die asiel aanvragen

In december 2019 heeft de Nederlandse overheid gerapporteerd over maatregelen tegen de instroom van Moldaviërs die asiel aanvragen in Nederland.⁹² Deze maatregelen werden genomen omdat er een relatief grote instroom was van vreemdelingen met de Moldavische nationaliteit in november 2019, die aankwamen met bussen bij het aanmeldcentrum in Ter Apel. De meerderheid van deze groep Moldaviërs heeft eerder onsuccesvol asiel aangevraagd in andere EU-lidstaten. Sinds 2014 kunnen Moldaviërs naar Schengen gebied reizen zonder visum.

Maatregelen betreffen onder andere prioritering van het behandelen van deze aanvragen door een speciaal team binnen de IND, met als doel de doorlooptijd te verlagen tot een maximum van drie of vier weken. Verder worden Moldaviërs die asiel hebben aangevraagd ondergebracht in sobere opvang, waarbij focus ligt op terugkeer naar Moldavië, en waar inbewaringstelling wordt ingezet wanneer dit nodig blijkt en mogelijk is. Er bestaat ook meer aandacht voor het bestrijden van mensen-smokkelaars die Moldavische vreemdelingen naar Nederland brengen, en er zijn gesprekken met de Moldavische autoriteiten ten aanzien van het faciliteren van terugkeer.

In 2019 is tevens opnieuw beoordeeld of Moldavië kan worden aangemerkt als veilig land van herkomst. In 2017 was dit eerder onderzocht. Uitkomst van de beoordeling in 2017 was dat Moldavië niet kon worden aangemerkt als veilig land van herkomst. In 2019 is geconcludeerd dat in Moldavië, naast een aantal positieve ontwikkelingen, nog sprake is van een aantal niet onbelangrijke tekortkomingen op het gebied van de rechtsstaat en de fundamentele vrijheden en derhalve nog steeds niet kan worden aangemerkt als een veilig land van herkomst.⁹³

91 Voor meer informatie, zie: *Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)*, 'Dublin-claim', <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/Werkindeuitvoering/Reismogelijkheden/dublin-claim.aspx>.

92 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2563.

93 *Ibid.*

4.3.4 Opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielbeleid

Aanpak van overlastgevende asielzoekers

In twee brieven aan de Tweede Kamer, die zijn opgesteld in april⁹⁴ en juli⁹⁵ 2019, heeft de staatssecretaris van JenV toegelicht welke verdere maatregelen in 2019 zijn getroffen ten aanzien van asielzoekers die door verstorend en grensoverschrijdend gedrag overlast creëren in en buiten opvanglocaties in Nederland. In 2018 had ook al intensivering plaatsgevonden. Dit naar aanleiding van signalen uit verschillende gemeenten over overlast, veroorzaakt door een beperkte groep asielzoekers. Het gaat hierbij om overlast op de locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), maar ook daarbuiten zoals overlast in het openbaar vervoer of winkeldiefstal. Deze overlast brengt onwenselijke maatschappelijke gevolgen met zich mee.

Om dit tegen te gaan zijn bijvoorbeeld pendelbussen ingezet tussen het aanmeldcentrum in Ter Apel en het treinstation. Daarnaast zijn drie zogenaamde 'ketenmariniers' ingezet in mei 2019 die in alle asielzoekerscentra ingezet kunnen worden als bewoners overlast veroorzaken. Zij sturen op een gezamenlijke aanpak van overlastgevende asielzoekers en fungeren als schakel tussen de betrokken partijen. Ook heeft er een aanscherping plaatsgevonden van de huisregels in de Extra Begeleiding- en Toezichtlocatie (EBTL) in Hoogeveen door het COA per mei 2019. Het karakter van de locatie is meer gericht op toezicht en handhaving en minder op begrenzen en begeleiden. Er zijn Buitengewone Opsporingsambtenaren (BOA) aangesteld en het gebied waar de overlastgevers mogen komen is in Hoogeveen ingeperkt.⁹⁶ De locatie van de EBTL in Amsterdam is per 1 november gesloten.

De mogelijkheid wordt bekeken om voor 'veiligelanders' een aparte opvanglocatie te creëren. Deze opvang, die sober van aard dient te zijn, moet ervoor zorgen dat Nederland minder aantrekkelijk wordt voor veiligelanders. Eind 2019 is er nog geen geschikte opvanglocatie gevonden. De staatssecretaris van JenV heeft in een brief⁹⁷ aan de Tweede Kamer in december 2019 gemeld dat het COA is gevraagd als tussenoplossing opvang van deze doelgroep op bestaande locaties te versoberen en beter beheersbaar te maken. Voor Dublinclaimanten (waarbij veelal geldt dat op voorhand duidelijk is dat zij niet voor een asielvergunning in Nederland in aanmerking komen) wordt de mogelijkheid van versoerde en aangescherpte opvang onderzocht.

Daarnaast is de geïntensiveerde individuele aanpak een belangrijk onderdeel van het verminderen van overlast. Om duidelijk te krijgen wie de zwaarste overlastgevers zijn, wordt door het ministerie van JenV maandelijks een landelijke lijst opgesteld: de Top-X lijst. Door partijen in de migratieketen wordt samen met partijen als gemeenten, politie en het OM besproken welke maatregelen nodig zijn. Voorbeelden van maatregelen zijn een versnelde afdoening van de asielaanvraag, het opleggen van een vrijheidsbeperkende maatregel en/of een gebiedsontzegging, het opleggen van een hoogfrequente meldplicht en het doen van aangifte tegen daders van misdrijven. Eind 2019 is in Noord-Nederland, onder aanvoering van de ketenmariniers, een start gemaakt met deze aanpak. Implementatie van de Top-X aanpak in heel Nederland is medio 2020 voorzien.

Aanbevelingen over leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra

In 2018 is het rapport 'Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties' uitgebracht, in opdracht van de Werkgroep 'Kind in asielzoekerscentrum (azc)⁹⁸ en het COA. Het rapport bevat 92 aanbevelingen verdeeld over negen onderwerpen, zoals onder andere recreatie en vrije tijd, veiligheid en participatie. De staatssecretaris van JenV heeft op 13 september 2019 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met als bijlage een maatregelentabel, met een overzicht van de opvolging van

94 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2478.

95 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2510.

96 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2563.

97 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2572.

98 De Werkgroep 'Kind in asielzoekerscentrum' is een coalitie van UNICEF Nederland, Defence for Children, VluchtelingenWerk Nederland, Kerk in Actie, Warchild, De Vrolijkheid en Save The Children Nederland. De Werkgroep is opgericht in 2010 omdat uit het onderzoek 'Kind in het centrum: Kinderrechten in asielzoekerscentra' bleek dat de asielopvang voor kinderen niet voldoet aan de eisen van het VN-Kinderrechtenverdrag. De leden van de Werkgroep bundelen hun krachten om zich in te zetten voor de rechten van kinderen in asielzoekerscentra om hun situatie in het azc te verbeteren.

de aanbevelingen.⁹⁹ Voorbeelden van opgevolgde aanbevelingen zijn de ontwikkeling van kindvriendelijk voorlichtingsmateriaal in de vorm van de strip getiteld 'Ik woon gewoon' over het leven op een COA-locatie en het faciliteren van zwembaden aan kinderen in de opvang. Ook zijn activiteitenruimtes voor kinderen en jongeren opgenomen in de Programma's van Eisen voor COA-locaties, te weten speciale ruimtes voor kinderen zowel binnen als buiten (sportvelden en buitenspeelplaatsen), speelvoorzieningen (kinderspeelzaal) en recreatieplekken (recreatiezaal voor kinderen en een activiteitenruimte). Zorg-gerelateerde aanbevelingen die zijn opgepakt zijn onder andere bewoners informeren over de mogelijkheden van de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) en verduidelijken geven over het voorschrijven van paracetamol. Ook is er een gescheiden multidisciplinair overleg opgericht over kinderen.

Toegang tot medische zorg voor volwassen asielzoekers aangepast

Vanaf 1 december 2019 geldt alleen medisch noodzakelijke niet uitstelbare zorg voor asielzoekers van 18 jaar en ouder die korter dan twee maanden in de Regeling Medische zorg Asielzoekers (RMA) zijn ingeschreven.¹⁰⁰ Met de invoering van de Verbeterde asielprocedure op 1 juli 2010 was het de bedoeling dat asielzoekers die (in de rust- en voorbereidingstermijn) wachten op de start van de asielprocedure enkel in aanmerking zouden komen maar medisch noodzakelijke en niet uitstelbare medische zorg en na de asielprocedure volledige medische zorg op basis van de Regeling Medische zorg Asielzoekers¹⁰¹ (RMA) zouden ontvangen. Dit onderscheid was gekoppeld aan drie soort opvanglocaties. In de opvanglocaties (COL/POL) waar de asielzoekers verbleven voorafgaand aan de asielprocedure gold enkel medisch noodzakelijke en niet uitstelbare zorg. In het asielzoekerscentra gold vervolgens de gehele RMA.

Als gevolg van de verhoogde instroom in 2015 en de lange doorlooptijden die daar ontstonden kon dit onderscheid niet langer worden gemaakt, omdat asielzoekers langer verbleven op de locaties. Halverwege 2019 is gekeken hoe de uitgangssituatie zoals bedoeld onder de verbeterde asielprocedure kon worden hersteld. Omdat dit qua locaties niet kon is er voor gekozen om onderscheid in toegang tot zorg aan te brengen gebaseerd op de verblijfsduur.

4.3.5. Overige beleidsmaatregelen

Pilot inbewaringstelling door de Dienst Terugkeer en Vertrek

In mei 2019 is door de Dienst Terugkeer en Vertrek een pilot gestart waarbij Dublinclaimanten die eerder zelfstandig zijn vertrokken zonder toezicht en zich opnieuw voor opvang in Ter Apel melden, in bewaring worden gesteld. Deze inbewaringstellingen vinden plaats mist hier voldoende bewaringsgronden voor aanwezig zijn.¹⁰²

Wetsvoorstel wettelijke grondslag grensbewaring na afwijzing asielverzoek

Op 2 september 2019 is een voorstel ingediend om de Vreemdelingenwet te wijzigen¹⁰³ naar aanleiding van het arrest Gnandi¹⁰⁴ en de beschikking in de 'zaak C'¹⁰⁵ en de daaraan gerelateerde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 5 juni 2019.¹⁰⁶ De uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) hebben aanzienlijke consequenties voor de huidige wet- en regelgeving.¹⁰⁷ Deze uitspraken maken een aanpassing van de wettelijke basis voor het verblijf van vreemdelingen, van wie de asielaanvraag in de grensprocedure is afgewezen, in de beroepsfase noodzakelijk. De AbRvS kwam tot het oordeel dat de nationale wetgeving op dit moment geen

99 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2530.

100 RMA Healthcare, 'Regeling Medische zorg Asielzoekers', <https://www.rmasielzoekers.nl/home/over-rma/regeling-medische-zorg-asielzoekers-rma>, geraadpleegd op 21-03-2020.

101 Asielzoekers in Nederland zijn automatisch verzekerd voor de meeste zorg waar Nederlanders voor verzekerd zijn. In de Regeling Medische zorg Asielzoekers (RMA) is de zorg omschreven waar asielzoekers aanspraak op kunnen maken. De zorg aan asielzoekers is zorg in natura. Dit betekent dat zorg alleen vergoed wordt wanneer de zorgaanbieder een contract heeft met RMA Healthcare. Voor asielzoekers geldt geen eigen bijdrage of eigen risico.

102 Deze informatie is aangeleverd door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) op 09-04-2020.

103 Kamerstukken II, 2018-2019, 35271, nr. 2.

104 HvJ EG, 18-06-2018, nr. C-181/16 (Gnandi).

105 HvJ EG, 05-07-2018, nr. C-269/18 PPU.

106 AbRvS, 05-06-2019, nr. 201808923/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1710 en AbRvS, 05-06-2019, nr. 201808670/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1843.

107 Kamerstukken II, 2018-2019, 35271, nr. 3, p. 1.

geschikte grondslag kent om aan asielzoekers na afwijzing van hun asielverzoek aan de grens een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. Dat betekent dat vreemdelingen die aan de grens een asielaanvraag indienen, na de afwijzende beslissing hierop niet meer in grensdetentie kunnen worden gehouden. Het gevolg daarvan is dat deze vreemdelingen toegang tot Nederland krijgen. Het belang van grensbewakingsbelang komt daarmee in het geding. Om te bewerkstelligen dat grensdetentie mogelijk blijft in de beroepsfase na de afwijzende beslissing, is een spoedwetsvoorstel voor wijziging van de Vreemdelingenwet ingediend.

4.3.6 Hervestiging en relocatie

In het jaar 2019 hebben er ruim tien relocaties plaatsgevonden. Verder zijn er in 2019 in totaal 707 hervestigde vluchtelingen in Nederland aangekomen op grond van het nationale meerjarig beleidskader hervestiging (het nationale quotum).¹⁰⁸ De landen van herkomst waren Syrië, Sudan, Eritrea, Democratische Republiek Congo, Zuid Soedan, Burundi, Yemen, Pakistan, Ethiopië en Somalië. Daarnaast vond in 2019 hervestiging naar Nederland plaats op basis van Europese migratieafspraken, te weten de EU-Turkije verklaring. Op grond van de EU-Turkije verklaring heeft Nederland in 2019 1.152 Syrische vluchtelingen hervestigd. In 2018 waren dit er 704.

Hervestiging en relocatie

Hervestiging: De meeste vluchtelingen worden opgevangen in de regio. Vluchtelingen die in de regio om verschillende redenen kwetsbaarder zijn dan andere vluchtelingen kunnen door VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR worden voorgedragen voor hervestiging. Na voordracht door UNHCR wordt voorafgaand aan de komst naar Nederland vastgesteld dat betrokkenen in aanmerking komen voor een asielstatus in Nederland. Wereldwijd zijn er ongeveer dertig landen met een hervestigingsprogramma, waaronder Nederland.

Relocatie: Relocatie verwijst naar de overdracht van asielzoekers van de ene EU-lidstaat naar de andere. Dit is een intern EU-proces, waarin lidstaten een andere lidstaat helpen om de druk van een relatief grote asielpopulatie te verminderen, door de verantwoordelijkheid voor een aantal van deze asielzoekers over te nemen door hen op te nemen in de nationale asielprocedure.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Dit aantal wijkt af van het aantal dat is gerapporteerd in de Asylum Trends 2019 in verband met de gehanteerde cijferdefinities.

¹⁰⁹ Voor meer informatie, zie: *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, 'begrippenlijst': <https://www.unhcr.org/nl/media/begrippenlijst/>.

5 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen

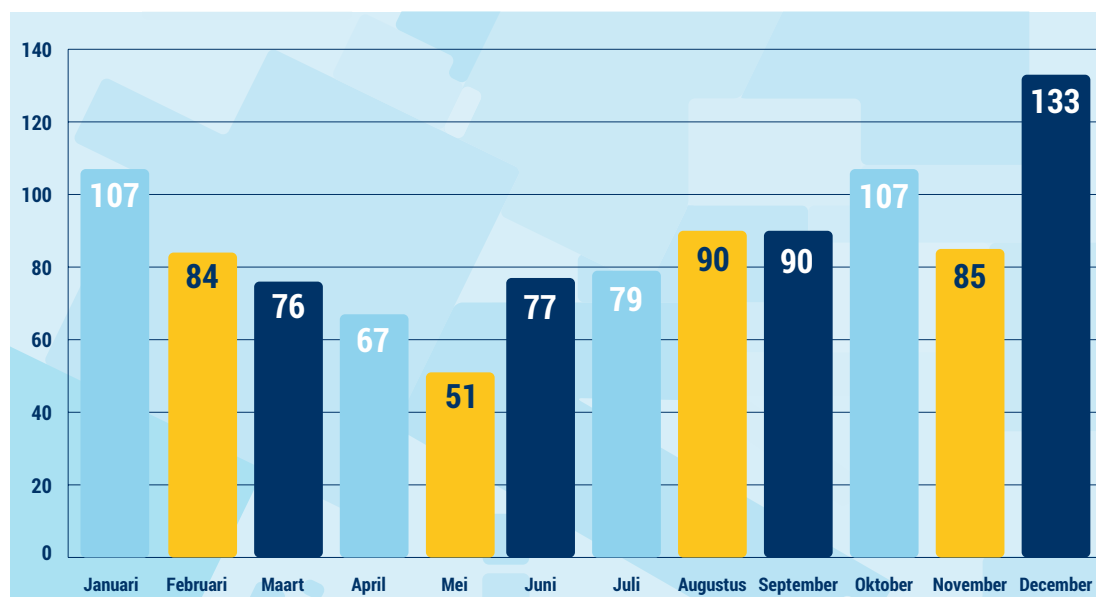
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden beleidswijzigingen en maatregelen inzake alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en andere kwetsbare groepen behandeld. Allereerst worden het aantal aanvragen en de meest voorkomende nationaliteiten van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in Nederland weergegeven. Er zijn geen cijfers beschikbaar over andere kwetsbare groepen.

Het aantal aanvragen¹¹⁰ van amv's is in 2019 afgenomen (1.046 in 2019 vergeleken met 1.225 in 2018).¹¹¹ Het aantal asielaanvragen van amv's is in de maand januari van 2019 (107 aanvragen) lager dan in de maand december 2019. December is de piekmaand en zijn er 133 aanvragen ingediend.

Afbeelding 5:
Ontwikkeling van het
aantal asielaanvragen
van amv's in 2019

Bron: IND, Asieltrends,
december 2019



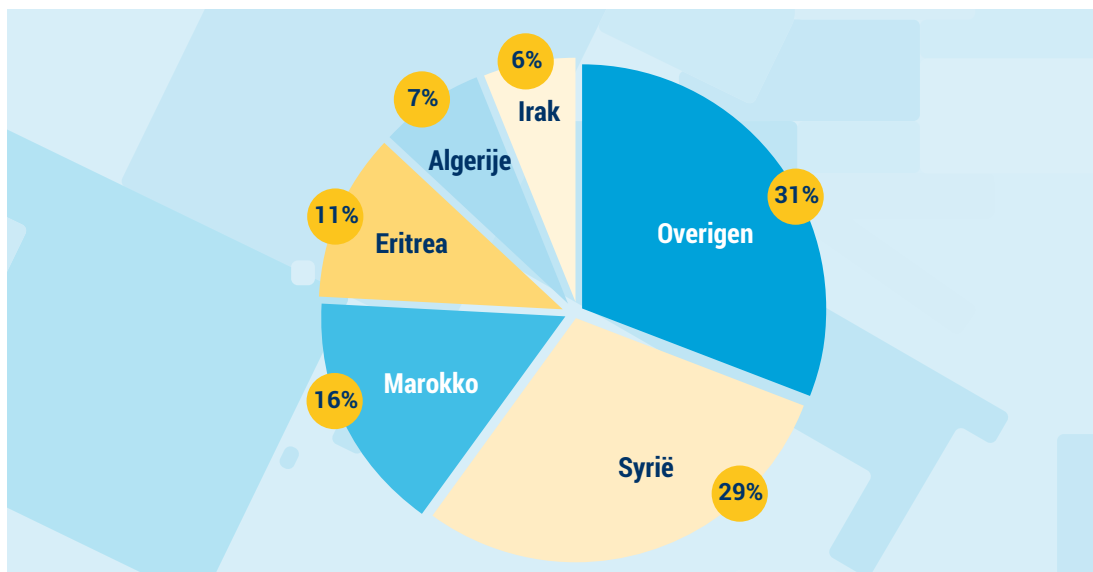
In 2019 kwamen de meeste amv's uit Syrië (29%), Marokko (16%) en Eritrea (11%). De top drie in 2018 bestond uit Eritrea (35%), Syrië (14%) en Marokko (12%).

¹¹⁰ In dit Jaaroverzicht worden de (half-)jaarcijfers gerapporteerd op basis van nationale definities. Deze wijken af van de Eurostat-cijfers. Dit omdat de cijfers volgens de Eurostat-definitie nog niet beschikbaar zijn.

¹¹¹ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands, December 2018: [https://ind.nl/en/Documents/Asylum%20Trends%20\(Hoofdrapport\)%20December%202018.pdf](https://ind.nl/en/Documents/Asylum%20Trends%20(Hoofdrapport)%20December%202018.pdf).

Afbeelding 6:
Nationaliteit amv's in 2019

Bron: IND, Asielrends,
december 2019



5.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied van amv's en andere kwetsbare groepen heeft zich in 2019 een aantal (beleids)ontwikkelingen voorgedaan. Wijzigingen hebben vooral betrekking op verbetermaatregelen van de beschermde opvang voor amv's en maatregelen tegen overlastgevende amv's. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen kort toegelicht.

5.2.1 Amv's (die asiel aanvragen)

Vietnamese asielkinderen verdwenen uit de opvang

In de uitzending van het radioprogramma Argos van 30 maart 2019 kwam aan het licht dat in de periode tussen 2015 en 2019 zo'n zestig Vietnamese kinderen zijn verdwenen uit de beschermde opvang voor amv's.¹¹² Dit bericht leidde tot commotie in de Tweede Kamer. De Tweede Kamer en de Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen riepen op tot onderzoek. De beschermde opvang is onder andere opgericht voor minderjarigen die (vermoedelijk) slachtoffer zijn van mensenhandel en extra bescherming nodig hebben.

Bij brief¹¹³ van 24 april 2019 heeft de toenmalige staatssecretaris van JenV twee gerelateerde onderzoeken aangekondigd naar het zelfstandig vertrek zonder toezicht van amv's uit de opvang. Allereerst werd een analyse uitgevoerd van de gegevens die bij de samenwerkingspartners binnen de migratieketen beschikbaar zijn over het vertrek met onbekende bestemming van amv's uit de opvang. Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) heeft een onderzoek uitgevoerd bestaande uit twee onderdelen. Enerzijds deed het EMM onderzoek naar de omvang van, en de omstandigheden waarin, amv's met de Vietnamese nationaliteit met onbekende bestemming uit de beschermde opvang zijn vertrokken in de periode 2015 tot 2019. Anderzijds deed het EMM onderzoek naar de betrokkenheid van amv's met de Vietnamese nationaliteit bij signalen van- en opsporingsonderzoeken naar mensenhandel en mensensmokkel in Nederland in de periode 2015 tot 2019.

De resultaten van de twee onderzoeken zijn op 23 maart 2020 door de staatssecretaris van JenV naar de Tweede Kamer gestuurd. Hieruit bleek dat de groep Vietnamese kinderen deel uit maakt van een veel grotere groep van circa 1.750 kinderen die tussen 2015 en 2019 verdwenen zijn uit verschillende locaties van de vreemdelingenopvang.¹¹⁴ Onder hen waren tachtig Vietnamese kinderen.

¹¹² Dit bleek uit onderzoek van het VPRO-radioprogramma Argos dat op 30-03-2019 werd uitgezonden. Argos verkreeg cijfers van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).
¹¹³ Kamerstukken II, 2018-2019, 27062; 28638, nr. 108.

¹¹⁴ Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 'Vermoedens mensenhandel Vietnamese kinderen bevestigd', <https://www.nationaalrapporteur.nl/actueel/2020/vermoedens-mensenhandel-vietnamese-kinderen-bevestigd.aspx>, geraadpleegd op 23-03-2020.

Aan de hand van de twee onderzoeken concludeert het ministerie van JenV dat de helft van de honderden minderjarige asielzoekers die per jaar uit de Nederlandse asielopvang verdwijnen al weg is voordat de beslissing op de eerste asielaanvraag is genomen.¹¹⁵ Vietnamese amv's lijken, meer dan de andere onderzochte groepen amv's, ingesteld te zijn op doorreis naar het Verenigd Koninkrijk en Nederland slechts als transitland te zien. Doordat Vietnamese amv's snel doorreizen, zijn de mogelijkheden die Nederland heeft om hier eigenstandig iets aan te doen beperkt. Nederland is daarom in 2019 trekker geworden van EMPACT-Trafficking Human Beings (THB).¹¹⁶ Dit is een EU-project voor samenwerking tegen mensenhandel waaraan 29 landen en vier EU-agentschappen deelnemen. EMPACT-THB zet zich daarnaast in om structurele samenwerkingsverbanden te verkennen met ook niet-EU-landen. Vietnam is één van de landen waarmee zo'n nadere samenwerking onderzocht wordt rondom mensenhandel en mensensmokkel (meer informatie over EMPACT THB wordt gegeven in paragraaf 10.2.4).

Verbetermaatregelen COA en Nidos ten aanzien van opvang en begeleiding van amv's

Bij brief van 20 december 2018 heeft de toenmalige staatssecretaris van JenV het onderzoek dat de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Inspectie Justitie en Veiligheid (IJ&V) hebben verricht naar de kwaliteit van de opvang en begeleiding van amv's aangeboden aan de Tweede Kamer.¹¹⁷ De Inspecties noteerden in hun onderzoeksrapport verbeterpunten voor het COA en Stichting Nidos¹¹⁸ op de thema's passende opvang en begeleiding, bestuurlijke organisatie, veiligheid en leefklimaat. Het COA en Nidos hebben hiertoe begin 2019 verbeterplannen opgesteld.

In het verbeterplan meldt het COA dat de amv-methodiek is geëvalueerd en aangepast. Zo is er nu specifieke aandacht voor toekomstgerichte begeleiding en voor de sociaal-emotionele ontwikkelingsbehoefte van een amv. Ook is het werkproces waarin mentoren de veiligheidsbeleving van een jongere meten aangescherpt. Verder is aan de amv-methodiek toegevoegd hoe, wanneer hiertoe aanleiding is, een veiligheidsplan moet worden opgesteld voor een amv. Daarnaast is in het voorjaar van 2019 een traject gestart dat ten doel heeft om amv's zonder vergunning beter te kunnen begeleiden in het terugkeerproces.

Stichting Nidos heeft naar aanleiding van het inspectierapport een veiligheidsplan ingezet, aan de hand waarvan jeugdbeschermers veiligheidsrisico's kunnen beoordelen en escaleren, en het gebruik van een begeleidingsplan. Verder neemt Nidos enkele aandachtspunten uit het rapport mee in haar opvangmethodiek, die momenteel wordt vernieuwd. Tevens is een verbetertraject ingezet voor betere informatieoverdracht tussen mentoren bij verhuizing van een amv.

De Inspecties monitoren de uitvoering van de verbetermaatregelen om te beoordelen of de kwaliteit van de opvang en begeleiding zichtbaar is verbeterd.

Nidos: pilot voor amv's die grensoverschrijdend gedrag vertonen

Stichting Nidos is, in afstemming met het COA, sinds 2019 een pilot gestart waarbij een aantal jongeren in een aangepaste setting met een maximum van twaalf plaatsen wordt opgevangen.¹¹⁹ Het betreft jongeren die grensoverschrijdend gedrag vertonen en waar binnen de bestaande amv-opvang er geen mogelijkheden meer zijn hen te begeleiden om te werken aan hun gedrag en hun toekomstperspectief binnen of buiten Nederland. In 2018 is de instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit Noord-Afrika toegenomen. Deze jongeren bevinden zich in opvanglocaties van het COA in een uitzichtloze situatie, wat vaak leidt tot veel incidenten. Waar bestaande maatregelen niet passen, is gespecialiseerde opvang en begeleiding nodig. De pilot is na een jaar verlengd voor een tweede jaar, waarbij een evaluatie van het functioneren zal plaatsvinden in 2020.

¹¹⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 27062, nr. 110.

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2530.

¹¹⁸ Stichting NIDOS is conform de Nederlandse wet aangewezen als instantie die belast is met de tijdelijke voogdij over alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

¹¹⁹ Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2446.

Inbewaringstelling van amv's

Op 13 september 2019 informeerde de staatssecretaris van JenV de Tweede Kamer over een wijziging (aanvulling) van het beleid inzake inbewaringstelling van amv's die per direct is ingegaan.¹²⁰ Het betreft een wijziging die ten doel heeft te voorkomen dat amv's in de illegaliteit verdwijnen en daardoor mogelijk slachtoffer worden van uitbuiting. Binnen het geldende beleidskader waren er geen mogelijkheden om amv's die voor het eerst in het toezicht worden aangetroffen en niet worden verdacht van een misdrijf in bewaring te stellen, voorafgaand aan hun uitzetting. Met de wijziging wordt het mogelijk om een amv die voor het eerst in het toezicht wordt aangetroffen en waarvan het vertrek in beginsel uiterlijk binnen vier weken gerealiseerd kan worden, in bewaring te stellen in de gesloten gezinsvoorziening. De termijn van vier weken is gekozen om te borgen dat in de meeste gevallen van de (veelal Albanese) minderjarige vreemdelingen het vertrek en de hereniging met familie dan wel een plaatsing in een adequate opvangvoorziening kan worden gerealiseerd.

5.2.2 Andere kwetsbare groepen

Opvolging aanbevelingen naar aanleiding van het rapport 'Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties'

Het COA heeft zich sinds de publicatie in juni 2018 van het rapport¹²¹ 'Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties'¹²² ingezet om opvolging te geven aan de aanbevelingen die aan het COA zijn gericht als uitvoerende organisatie. Voorbeelden van opgevolgde aanbevelingen zijn de ontwikkeling van kindvriendelijk voorlichtingsmateriaal in de vorm van de strip getiteld 'Ik woon gewoon' over het leven op een COA-locatie en het faciliteren van zwemles aan kinderen in de opvang.¹²³ Ook zijn activiteitenruimtes voor kinderen en jongeren opgenomen in de Programma's van Eisen voor COA-locaties en is op veel COA-locaties (zowel azc's als gezinslocaties) nu een contactpersoon voor kinderen aanwezig.

Afsluitingsregeling langdurig verblijvende kinderen

Op 29 januari 2019 is de tijdelijke regeling de 'Definitieve Regeling Langdurig verblijvende Kinderen' (DRLVK)¹²⁴ beëindigd. Langdurig in Nederland verblijvende minderjarigen zonder bestendig verblijfsrecht konden middels deze regeling onder bepaalde voorwaarden alsnog een verblijfsvergunning krijgen.¹²⁵ De DRLVK was bedoeld voor gevallen waarin kinderen zonder verblijfsrecht al jaren lang in Nederland verbleven, en hierdoor geworteld waren in Nederland. De DRLVK stond al enige tijd ter discussie. In de praktijk bleek dat veel van de aanvragers niet aan de strenge criteria van die regeling bleken te voldoen.

De beëindiging van de DRLVK ging gepaard met overgangsmaatregelen. De overgangsmaatregelen zijn uitgewerkt in de Afsluitingsregeling.¹²⁶ In het kader van de Afsluitingsregeling heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) zowel een gedeelte van de aanvragen op grond van de DRLVK herbeoordeeld als nieuwe aanvragen beoordeeld. De herbeoordeelde aanvragen zijn aanvragen die op grond van de DRLVK zijn ingediend en afgewezen vanwege het zogenoemde 'meewerkcriterium'. Om voor een vergunning op grond van de DRLVK in aanmerking te komen, moest een vreemdeling onder andere hebben meegewerkt aan zijn vertrek. Aanvragen die alleen op grond van dit criterium zijn afge-

120 Ibid.

121 Rapport UNICEF, 'Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties, Rapportage 1: Conclusies en aanbevelingen', https://www.unicef.nl/files/1_online.pdf, geraadpleegd op 12-12-2019.

122 Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Avance in opdracht van de werkgroep Kind in azc en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het rapport bevat 92 aanbevelingen, voor een deel gericht aan het COA en het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en voor een deel gericht aan instanties verantwoordelijk voor de zorg en het onderwijs.

123 De strip is te lezen op: https://www.coa.nl/sites/www.coa.nl/files/nieuws/media/bestanden/coa_-_ik_woon_gewoon.pdf

124 DRLVK: Regeling voor uitgeprocedeerde minderjarige asielzoekers die alsnog een verblijfsvergunning kunnen krijgen. Er moet aan verschillende voorwaarden worden voldaan om in aanmerking te komen voor de DRLVK. De regel, waar in het maatschappelijk en politiek debat de meeste vragen over waren, was het zogenoemde meewerkcriterium. Dat betekent dat men alleen in aanmerking komt voor een vergunning op grond van de DRLVK als de kinderen (of de ouders) actief hebben meegewerkt aan de terugkeer naar het land waar ze vandaan komen.

125 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Kinderpardon: Alles over de Afsluitingsregeling langdurig verblijvende kinderen', <https://ind.nl/over-ind/Paginas/Alles-over-de-Regeling-langdurig-verblijvende-kinderen.aspx>, geraadpleegd op 26-11-2019.

126 Staatscourant, 2019, nr. 8116.

Alleenstaande minderjarige asielzoekers uit Somalië samen aan de maaltijd.

Foto: IOM, 2018



wezen, zijn in het kader van de Afsluitingsregeling opnieuw beoordeeld. In plaats van het meewerk-criterium is het ruimhartiger 'beschikbaarheidscriterium' toegepast. Om aan dit criterium te voldoen, moet een vreemdeling beschikbaar zijn geweest in het kader van vertrek. Dit houdt in dat een vreemdeling beschikbaar moet zijn geweest voor vertrekgesprekken en de meldplicht.¹²⁷

Personen die niet in aanmerking kwamen voor een herbeoordeling, maar van oordeel waren toch in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van de Afsluitingsregeling, konden tot 25 februari 2019 op eigen initiatief een aanvraag indienen.¹²⁸

Verblijfsvergunning kinderen met kinderbeschermingsmaatregel

Met ingang van 1 oktober 2019 is het 'beleidskader kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel' in werking getreden.¹²⁹ Dit beleidskader is opgesteld door de IND in samenwerking met de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). Het beleidskader regelt in welke situaties een verblijfsvergunning kan worden verleend aan een minderjarige vreemdeling voor wie een kinderbeschermingsmaatregel is uitgesproken. Of de minderjarige vreemdeling in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning wordt onder andere bepaald door de zwaarte, de duur en de overdraagbaarheid van de opgelegde kinderbeschermingsmaatregel. Een kind kan in aanmerking komen voor verblijf op tijdelijke humanitaire gronden als er een ondertoezichtstelling (OTS), het plaatsen van het kind onder toezicht van een jeugdbeschermmer, door de kinderrechter is opgelegd voor één jaar en de OTS niet kan worden overgedragen aan een ander land, meestal het land van herkomst. De DT&V beoordeelt of de ondertoezichtstelling kan worden overgedragen aan een ander land en brengt daarover advies uit aan de IND. Gezinsleden kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning voor verblijf bij een kind dat in het bezit is gesteld van een verblijfsvergunning humanitair tijdelijk wegens een OTS. Als de OTS wel kan worden overgedragen aan een ander land, dan komt het kind niet

127 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2459.

128 Door de zogeheten Afsluitingsregeling hebben 569 kinderen die al lang in Nederland verbleven, alsnog een verblijfsvergunning gekregen. Ook 502 volwassen familieleden van deze kinderen mogen blijven. Dat schrijft de staatssecretaris van Justitie en veiligheid (JenV) op 12 februari 2020 in een brief aan de Tweede Kamer. Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, 'Brief Tweede Kamer Afhandeling Afsluitingsregeling Langdurig Verblijvende Kinderen', <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid/documenten/kamerstukken/2020/02/12/brief-tweede-kamer-afhandeling-afsluitingsregeling-langdurig-verblijvende-kinderen>, geraadpleegd op 12-02-2020.

129 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2459; Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Tijdelijke verblijfsvergunning kinderen met kinderbeschermingsmaatregel', <https://ind.nl/nieuws/paginas/tijdelijke-verblijfsvergunning-kinderen-met-kinderbeschermingsmaatregel.aspx>, geraadpleegd op 24-08-2019.

in aanmerking voor een verblijfsvergunning, omdat er dan vanuit gegaan wordt dat de OTS ook in dat land uitgevoerd kan worden.

Bij verlenging van de OTS kan de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning worden verlengd of verleend als de OTS nog steeds niet kan worden overgedragen. Als de kinderrechter het gezag van de ouder over het kind heeft beëindigd, kan een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden volgen voor het kind. Als het onder toezicht gestelde kind gedurende één jaar in het bezit is geweest van een verblijfsvergunning humanitair tijdelijk wegens een OTS en de OTS is nog immer niet overdraagbaar aan een ander land, kan het kind eveneens in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning op niet-tijdelijke humanitaire gronden. Tot 1 mei 2019 kon de staatssecretaris van JenV een verblijfsvergunning aan kinderen met een kindbeschermingsmaatregel in individuele gevallen verlenen, zonder dat hiervoor een beleidskader in de vreemdelingenwetgeving bestond. Dat werd de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris genoemd. Sinds 1 mei 2019 is de discretionaire bevoegdheid afgeschaft.

6

Integratie

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de beleidsontwikkelingen op het gebied van het Nederlandse integratiebeleid centraal. In Nederland is het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verantwoordelijk voor het migratiebeleid en is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor het integratiebeleid. Onder integratie vallen in dit rapport de aspecten die ervoor zorgen dat migranten sneller deel kunnen worden van en deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Daaronder valt bijvoorbeeld het leren van de taal, aan het werk zijn en een actieve deelname aan de Nederlandse samenleving.

Integratie is van belang voor migranten die zich voor langere tijd of blijvend in Nederland willen vestigen. Integratiemaatregelen richten zich op taal, onderwijs, arbeidsmarkt en maatschappelijke begeleiding van nieuwkomers. Een deel van de migranten van buiten de Europese Unie (EU) moeten eerst inburgeren. Die verplichting geldt voor de meeste verblijfsvergunningen. Inburgeren betekent het leren van de Nederlandse taal en het leren kennen van de Nederlandse samenleving.

Het jaar 2019 stond in het teken van het verder vormgeven van de hoofdlijnen van het nieuwe inburgeringsstelsel en is er een start gemaakt met de nadere uitwerking hiervan. Op 2 juli 2018 informeerde de minister van SZW in de Kamerbrief 'Hoofdlijnen veranderopgave inburgering' de Tweede Kamer over de plannen voor het nieuw inburgeringsstelsel.¹³⁰ In zijn brief schrijft de minister dat "in de afgelopen decennia verschillende visies op inburgering en voortschrijdend inzicht over hoe nieuwkomers het best en het snelst volwaardig deel uit kunnen gaan maken van de Nederlandse samenleving, hebben geleid tot een groot aantal wijzigingen in het beleid".¹³¹ De minister van SZW stelt daarbij dat ondanks al die wijzigingen er nog geen inburgeringsstelsel is gevonden waarin inburgeraars adequaat en in grote aantallen het gewenste einddoel bereiken. Volgens de minister voldoet ook het huidige stelsel, dat er vanuit gaat dat nieuwkomers zelfstandig inburgeren, daarin niet. In zijn brief stelt de minister dat de belofte uit 2013, toen het huidige stelsel werd ingevoerd, "niet is waargemaakt" omdat het stelsel "te ingewikkeld en niet effectief is". Volgens de minister moet om deze redenen het huidige inburgeringstelsel veranderen.

Het doel is dat nieuwkomers sneller aan het werk gaan door het volgen van een inburgeringstraject dat gericht is op werk, participatie en het leren van de taal. In een intake wordt gekeken wat iemand kan en welk traject passend is. Gemeenten worden weer verantwoordelijk voor het regelen van de inburgering.¹³² Voor asielstatushouders wordt het leenstelsel afgeschaft waarmee zij nu nog hun inburgeringscursus inkopen. De invoeringsdatum van de nieuwe Wet inburgering staat gepland op 1 juli 2021.¹³³

6.2 Beleidsontwikkelingen

In dit hoofdstuk komen maatregelen die in 2019 zijn genomen op de volgende terreinen aan bod: voorbereiding nieuw inburgeringsstelsel, kwaliteitsverbetering inburgeringsonderwijs, arbeidsmarkt en maatschappelijke ondersteuning. Een aantal van deze maatregelen richt zich specifiek op de integratie van asielstatushouders. De belangrijkste maatregelen worden hieronder kort behandeld.

¹³⁰ Kamerstukken II, 2017-2018, 32824, nr. 223.

¹³¹ Ibid.

¹³² Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, 'Inburgering op de schop: nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk, leenstelsel afgeschaft', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/02/inburgering-op-de-schop-nieuwkomers-zo-snel-mogelijk-aan-het-werk-leenstelsel-afgeschaft>.

¹³³ Kamerstukken II, 2019-2020, 32824, nr. 294.

6.2.1 Algemene maatregelen inburgering

Pilots Veranderopgave Inburgering

Omdat in 2021 het nieuwe inburgeringsstelsel van start gaat, ondersteunt het ministerie van SZW de Nederlandse gemeenten bij de voorbereiding op de nieuwe wet. Dit gebeurt onder andere middels een pilotprogramma, dat vanaf augustus 2019 in twee tranches is gestart.¹³⁴ Het doel hiervan is om de lessen en ervaringen uit de praktijk mee te nemen bij de ontwikkeling van het nieuwe inburgeringsstelsel. In totaal gaan 97 gemeenten door het gehele land aan de slag met 39 pilots. De pilots uit de eerste tranche richten zich op de thema's duale trajecten (combineren leren van de taal en werken), vrouwelijke nareizigers en gezinsmigranten, en brede intake en persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP). De tweede tranche omvat onder andere de thema's ontzorgen, en de zelfredzaamheidsroute. Gemeenten konden voor de eerste tranche aanvragen indienen tot en met 31 mei 2019. De geselecteerde pilots zijn in augustus 2019 gestart. Voor de tweede tranche stond het aanvraagtijdstip open tot en met 13 september 2019. Naast een aanvraag voor een pilot, konden gemeenten later een aanvraag indienen voor cofinanciering om een bestaande werkwijze (of lopend initiatief) te laten evalueren.

40 miljoen extra voor gemeenten bij inburgering

In het voorjaar van 2019 heeft de minister van SZW met gemeenten afspraken gemaakt om inburgeraars (asielstatushouders) die onder de huidige wet vallen nu al, met het oog op het toekomstige beleid, te ondersteunen en te begeleiden bij hun inburgering en het leren van de Nederlandse taal. Als onderdeel van de afspraken stelt de minister van SZW voor 2019 en 2020 hiervoor in totaal 40 miljoen beschikbaar aan gemeenten.¹³⁵

Met de extra middelen wordt tevens beoogd dat gemeenten zich oriënteren op de regierol inburgering zodat een soepele overgang naar het nieuwe stelsel wordt bevorderd. Op dit moment ligt de regierol nog bij de inburgeraars zelf en zijn zij ook verantwoordelijk voor hun eigen inburgering. Met het nieuwe inburgeringsstelsel komt deze regierol vanaf 2021 bij de gemeenten te liggen.

Integratieactiviteiten op asielzoekerscentra worden bestendig

De activiteiten op asielzoekerscentra (azc's) gericht op integratie en participatie worden bestendig.¹³⁶ Een van de activiteiten betreft het programma 'Voorbereiding op inburgering' dat na vergunningverlening voor alle inburgeringsplichtige asielstatushouders in de opvang beschikbaar is. Dit programma bestaat naast Nederlandse taalverwerving uit individuele begeleiding en heeft aandacht voor kennis van de Nederlandse maatschappij (KNM) en oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA¹³⁷). Door deze en andere activiteiten op het azc wordt de tijd in de opvanglocaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) zo optimaal mogelijk besteed. Belangrijk uitgangspunt hierbij is dat alle projecten onderdeel zijn van één doorlopende lijn van begeleiding van asielzoekers en vergunninghouders. Dit betekent dat gestreefd wordt naar een doorlopend begeleidingsaanbod op diverse terreinen: taal, (voor)inburgering en toeleiding naar (vrijwilligers)werk of scholing samen met de betrokken partijen.

Ontheffing inburgeringsvereiste vanwege bijzondere individuele omstandigheden

Op 21 maart 2019 is de Vreemdelingencirculaire (Vc) aangepast naar aanleiding van uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU).¹³⁸ Deze uitspraken¹³⁹ hebben gevolgen voor het beleid ten aanzien van het inburgeringsvereiste voor het verkrijgen van een sterker verblijfsrecht. De invulling van de hardheidsclausule wordt daarmee zo uitgelegd, dat ook bijzondere individuele omstandigheden zullen worden betrokken bij het verzoek om ontheffing van het inburgeringsvereiste.

¹³⁴ Rijksoverheid, 'Pilots veranderopgave inburgering starten in 57 gemeenten', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/07/19/pilots-veranderopgave-inburgering-starten-in-57-gemeenten>, geraadpleegd op 22-07-2019.

¹³⁵ Kamerstukken II, 2019-2020, 32824, nr. 245.

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Het examenonderdeel *Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (ONA)* is ontwikkeld om mensen die nieuw zijn in Nederland te helpen makkelijker werk te vinden. ONA is een manier om erachter te komen wat voor soort werk u zou kunnen en willen doen, en wat er nodig is om dat te bereiken.

¹³⁸ Staatscourant, 2019, nr. 16905.

¹³⁹ HvJ-EU, 07-112019, C-257/17; ECLI:EU:C:2018:876, (C en A); HvJ-EU, 07-11-2019, C-484/17, ECLI:EU:C:2018:878, K.

6.2.2 Kwaliteitsverbetering inburgeringsonderwijs

Strengere procedure toelating nieuwe taalscholen inburgering

Sinds de zomer van 2018 is het aantal meldingen van signalen van fraude door taalscholen toegenomen.¹⁴⁰ Uit analyse van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) blijkt dat bij 87 van de in totaal 227 taalscholen in Nederland sprake is van een 'indicatie' tot 'buitengewone sterke indicatie' van misbruik en fraude. Op basis van deze analyse heeft de minister van SZW in december 2018 besloten dat er een strengere procedure komt voor de toelating van taalscholen die inburgeringscursussen aan nieuwkomers verzorgen. Op die manier wordt voorkomen dat malafide taalscholen kunnen toetreden tot het inburgeringsstelsel en wordt fraude voorkomen.

Daarnaast heeft de minister besloten dat taalscholen per 1 april 2019 niet meer vooraf bij de Dienst Uitvoering Onderwijs¹⁴¹ (DUO) facturen kunnen indienen. Hierdoor wordt frauduleus handelen minder snel lonend en daardoor veel risicovoller voor de dader. Ook krijgen de taalscholen een papieren factuur alleen uitbetaald als hiervan ook een digitaal bewijs wordt aangeleverd. Daarnaast worden de andere partners die kunnen helpen door te wijzen op de risico's van fraude, nadrukkelijk betrokken, zoals de Belastingdienst. Hierdoor kunnen mogelijke risico's sneller aan het licht komen. Tot slot gaat de organisatie voor kwaliteitscontrole, Blik op Werk¹⁴², versneld bij alle taalscholen financiële audits uitvoeren, evenals meer onaangekondigde en onverwachte controles.

6.2.3 Arbeidsmarkt

Vrijstelling van het inburgeringsexamenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt (ONA) voor werkenden

Vanaf 20 april 2019 is een definitieve regeling ingegaan voor de vrijstelling van het examenonderdeel 'Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt' (ONA) voor inburgeraars die al een baan hebben.¹⁴³ Deze vrijstelling was voorheen niet mogelijk. Echter, wanneer een inburgeraar in de praktijk aantoonbaar zelfstandig op de Nederlandse arbeidsmarkt te kunnen functioneren, is het niet langer nodig dit aan te tonen via een examen of verplichte cursussen zoals ONA. Om voor de vrijstelling in aanmerking te komen, geldt dat de inburgeraar werkzaam moet zijn (geweest) in loondienst. Daarbij geldt als criterium dat de inburgeraar in de twaalf maanden voorafgaande aan de aanvraag tenminste zes maanden minimaal 48 uur per maand moet hebben gewerkt.

VOORwerk-training in de opvanglocaties van het COA

In de periode tussen november 2018 tot en met december 2019 hebben al meer dan 2.000 bewoners de VOORwerk-training gevolgd in de opvanglocaties van het COA¹⁴⁴. Vergunninghouders leren met deze training over de ongeschreven regels van de Nederlandse arbeidsmarkt. De waarden en normen van de vergunninghouder kunnen overeenkomen met die in Nederland. De manieren waarop die waarden uitgedrukt worden, kunnen verschillen; bijvoorbeeld het wel of niet direct oogcontact maken met de ander. Met het project VOORwerk wordt beoogd de integratiekansen van vergunninghouders op de Nederlandse arbeidsmarkt te verbeteren door hen bewust te maken van deze cultuurverschillen en is er aandacht voor zogenaamde soft skills. De training is te volgen in alle asielcentra in Nederland en de cursussen worden aangeboden in het Arabisch, Farsi, Engels, Tigrinya en sinds kort ook in het Turks. VOORwerk is medegefinancierd door het Europese asiel- migratie- en integratiefonds (AMIF).

140 Kamerstukken II, 2018-2019, 32824, nr. 244.

141 DUO voert verschillende onderwijswetten- en regelingen uit. Daarnaast ondersteunt DUO in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de gemeenten bij het uitvoeren van de Wet inburgering.

142 Blik op Werk is een onafhankelijke kwaliteitsorganisatie die de kwaliteit van het dienstverleningsaanbod rond duurzame arbeidsparticipatie en inburgering bevordert en borgt.

143 Staatsblad, 2019, nr. 148.

144 Deze informatie is aangeleverd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op 01-04-2020.

Matching aan werkgevers bij het COA

Het project Matching aan werkgevers is een internationaal project (gestart in januari 2019 met een looptijd tot 1 januari 2021) waarin door Nederland wordt samengewerkt met meerdere Europese lidstaten.¹⁴⁵ Het project wordt aangestuurd door Fedasil¹⁴⁶ uit België. Het doel is lessen ophalen om de arbeidsparticipatie van asielzoekers/vergunninghouders zo goed mogelijk te ondersteunen. Elk van de deelnemende lidstaten heeft hier andere ervaringen mee. Er wordt een handboek ontwikkeld met lessen uit de praktijk. Hierin komen aan bod: het screenen, een efficiënte informatieoverdracht naar gemeenten en het duurzaam matchen van de doelgroep aan werkgevers. Dit project is medegefinancierd door het Europese Asiel-, migratie- en integratiefonds (AMIF).

Project Participatie en Taal

Het project Participatie en Taal is formeel gestart in augustus 2019.¹⁴⁷ Met het participatiedeel van dit project wordt de huidige 'Aan de Slag-methode' doorontwikkeld en wordt deze verrijkte methode geïmplementeerd op alle azc's. Doel is om een beter overzicht van participatiemogelijkheden voor bewoners (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk, sport of cursusaanbod) te creëren. Door een centrale plek ('participatiebalie') in te richten op alle azc's, zorgen COA, Vereniging NOV¹⁴⁸, Pharos¹⁴⁹ en lokale partners ervoor dat het aanbod participatiemogelijkheden inzichtelijk en bekend wordt gemaakt voor azc-bewoners, COA-medewerkers en lokale partijen. Op azc's ontstaat zo ook meer duidelijkheid en regie als het gaat om het koppelen van een bewoner aan een participatieplek. Hierbij komen allerlei vormen van activering in beeld: het laagdrempelig leren van de Nederlandse taal, zelfwerkzaamheid, het opbouwen van een sociaal netwerk en wennen aan (gewoonten in) Nederland, sportactiviteiten, vrijwilligerswerk en mogelijke toeleiding naar werk. Ook ondersteunt het COA initiatieven voor duale trajecten (waarbij leren, werken en inburgeren worden gecombineerd), snuffelstages en kennismakingsdagen bij werkgevers. Door dit soort initiatieven kunnen bewoners al gedurende de opvangfase starten met integratie en participatie in hun toekomstige gemeente. Het project ziet toe op alle asielzoekers die nog geen definitieve beslissing hebben gehad op hun asielaanvraag of asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben omdat zij als verdragsvluchteling worden aangemerkt. Het programma NT2-Taalles op de Procesopvanglocatie (pol) valt onder de taal component van dit project. Daarin krijgen kansrijke asielzoekers op vier locaties NT2 les van gecertificeerde NT2-docenten. Deze lessen sluiten aan op de NT2-lessen op de azc's.

COA start pilot Leerwerktraject vergunninghouders

Met ingang van januari 2020 start het COA voor twee jaar een pilotproject 'Leerwerktrajecten vergunninghouders'.¹⁵⁰ In de pilot krijgen vijftien vergunninghouders een leerwerktraject op middelbaar beroepsonderwijsniveau (mbo)¹⁵¹ aangeboden voor een functie als woonbegeleider of huismeester. De pilot wordt uitgevoerd op ongeveer vijftien verschillende locaties.

De vergunninghouders zullen vanaf januari 2020 één dag per week naar school gaan. De andere dagen leerwerken ze onder begeleiding van een COA-medewerker op locatie. COA-medewerkers die de vergunninghouder begeleiden, worden leerwerkmeester en krijgen hiervoor een korte training. De bedoeling is dat de vergunninghouders na afloop van het leerwerktraject bij het COA in dienst komen. Inmiddels is al begonnen met de werving en selectie van de vergunninghouders. Een kennismakingsstage maakt onderdeel uit van het selectietraject. In deze pilot wordt nauw samengewerkt met gemeenten die vergunninghouders aandragen als kandidaat.

145 Deze informatie is aangeleverd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op 11-12-2019.

146 Fedasil is een Belgische instelling die verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers.

147 Deze informatie is aangeleverd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op 29-01-2020.

148 Vereniging Nederlandse Organisaties Vrijwilligerswerk (NOV) is de belangenorganisatie binnen het vrijwilligerswerk in Nederland. Bij Vereniging NOV zijn 360-plus (koepel) organisaties aangesloten. Dit zijn organisaties die met of voor vrijwilligers werken.

149 Het landelijk expertisecentrum Pharos draagt bij aan het terugdringen van grote gezondheidsverschillen. Dat doen zij door nationale en internationale kennis te verzamelen, te verrijken en te delen. Het gaat om wetenschappelijke kennis, praktijkkennis van zorgverleners, beleidsmakers en andere professionals. En ervaringskennis van mensen om wie het uiteindelijk gaat.

150 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), 'COA start pilot leerwerktraject vergunninghouders', <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/coa-start-pilot-leerwerktraject-vergunninghouders>, geraadpleegd op 02-08-2019.

151 Middelbaar beroepsonderwijs bereidt leerlingen voor op een specifiek beroep, praktisch en niet-academisch van aard.

Nederlandse bedrijven gaan zich inzetten voor integratie vluchtelingen

Vijftien Nederlandse multinationals hebben op 9 april 2019 toegezegd meer te gaan doen om de vluchtelingenintegratie te bevorderen. Dat gebeurde tijdens de eerste Dutch Business Summit on Refugees, een initiatief van het Tent Partnership for Refugees¹⁵² in samenwerking met Accenture, Rabobank en Unilever.¹⁵³ De deelnemende bedrijven hebben concreet toegezegd vluchtelingen in dienst te nemen, hen te helpen met het opzetten van een bedrijf of hun leefomstandigheden en toekomstkansen te verbeteren. Het doel van deze toezeggingen is het creëren meer dan 3.500 nieuwe banen voor vluchtelingen en betere toegang tot basis diensten voor meer dan 10.000 vluchtelingen.

Statushouders worden opgeleid voor een vaste baan in de spoorsector

Dertig statushouders worden opgeleid voor een vaste baan in de spoorsector. Dat voornemen staat in de intentieverklaring 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' die de minister van SZW en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) samen met spoorbeheerder ProRail¹⁵⁴, opleidingsinstituut Railcenter en spooraanneemers BAM Infra Rail en Strukton Rail op 16 september 2019 ondertekenden.¹⁵⁵ Het streven is dat minimaal 30 statushouders in 2021 een vaste baan in de spoorsector krijgen. Na 2021 is de bedoeling dat er elk jaar minimaal 10 statushouders instromen. Dit is bedoeld om een basis te leggen voor een goede samenwerking en te werken aan een gezonde arbeidsmarkt in de spoorsector. Deze kleinschalige pilot is bedoeld om van te leren, zodat ook andere sectoren hier hun voordeel mee kunnen doen.

De intentieverklaring is onderdeel van de pilot 'Leren en werken' van het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) van het ministerie van SZW. Het programma VIA bestaat uit acht experimentele pilots met werkgevers, gemeenten en scholen die nauwgezet gevolgd en geëvalueerd worden. De intentieverklaring 'Duurzame arbeidsmarkt op de rails' is onderdeel van één van deze pilots.

Geslaagde pilot voor vroege screening

Sinds 2016 voeren medewerkers van het COA 'Screening en Matching'-gesprekken met bewoners die een verblijfsvergunning hebben gekregen. Het doel van dit gesprek is om een profiel (werkervaring, educatie, netwerk) van deze vergunninghouder op te stellen en dit profiel te gebruiken voor een gerichte koppeling aan een Nederlandse gemeente. Dit proces wordt de 'kansrijke koppeling' genoemd. De tijdsdruk om deze gesprekken te voeren was echter groot, de gesprekken werden direct na de vergunningverlening gevoerd op het aanmeldcentrum. In 2018 en 2019 is er daarom op de locatie Ter Apel een pilot ingezet, waarbij asielzoekers die kansrijk waren voor een verblijfsvergunning al vóór de eventuele vergunningverlening werden gescreend.¹⁵⁶ Zodoende was er meer tijd om de gesprekken te voeren. Na een positieve evaluatie van de pilot Vroege Screening is besloten om deze werkwijze per 2020 landelijk in te voeren.

6.2.4 Maatschappelijke ondersteuning

Geslaagde pilot: training DigiD en internetveiligheid voor bewoners

Begin 2019 vond er een pilottraining 'DigiD en internetveiligheid' plaats.¹⁵⁷ Vergunninghouders die nog in de opvang wonen, hebben vaak al een persoonlijke online identificatie code (Digitale identiteit, DigiD¹⁵⁸) nodig voor bijvoorbeeld het aanvragen van gezinshereniging bij de IND. Eenmaal woonachtig in een gemeente wordt het contact met de 'digitale overheid' nog intensiever met allerlei praktische en

152 Voor meer informatie, zie: <https://www.tent.org/members/>.

153 UNHCR Nederland, 'Nederlandse bedrijven gaan zich inzetten voor integratie vluchtelingen' <https://www.unhcr.org/nl/2019/04/nederlandse-bedrijven-gaan-zich-inzetten-vluchtelingen/>, geraadpleegd op 29-06-2019.

154 ProRail is de spoorinfrastructuurbeheerder van Nederland. ProRail is daarbij verantwoordelijk voor het gehele spoorwagennet: aanleg, onderhoud, beheer en veiligheid.

155 Rijksoverheid, 'Koolmees en Van Veldhoven tekenen voor meer banen op het spoor', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/09/16/koolmees-en-van-veldhoven-tekenen-voor-meer-banen-op-het-spoor>, geraadpleegd op 16-09-2019.

156 Deze informatie is aangeleverd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op 11-12-2019.

157 Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), 'Geslaagde pilot: training DigiD en internetveiligheid voor bewoners', <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/geslaagde-pilot-training-digid-en-internetveiligheid-voor-bewoners>, geraadpleegd op 05-07-2019.

158 DigiD staat voor Digitale Identiteit. Met een DigiD kan ingelogd worden op websites van de overheid en in de zorg.

financiële zaken als huur- en zorgtoeslagen, de zorgverzekering en de DUO¹⁵⁹-lening voor de inburgering. Om met DigiD te werken is kennis nodig over het werken met online wachtwoorden en veiligheid op het internet. Daarom werd er een pilottraining 'DigiD en internetveiligheid' ontwikkeld die begin 2019 werd gevolgd door 147 vergunninghouders op vijf COA-locaties.

De uitkomsten van de pilot zijn positief¹⁶⁰. Daarom willen de partijen een vervolgpilot met meer deelnemers opzetten. In een vervolgpilot wordt ook nadrukkelijk de samenwerking met gemeenten gezocht vanwege de regierol die zij krijgen in het nieuwe inburgeringsstelsel (de invoeringsdatum van de nieuwe inburgeringswet staat gepland op 1 juli 2021).

¹⁵⁹ Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) is de uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid voor het onderwijs. DUO financiert en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen en organiseert examens.

¹⁶⁰ Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), 'Geslaagde pilot: training DigiD en internetveiligheid voor bewoners', <https://www.coa.nl/nl/actueel/nieuws/geslaagde-pilot-training-digid-en-internetveiligheid-voor-bewoners>, geraadpleegd op 05-07-2019.

7

Nederlanderschap en staatloosheid

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de Nederlandse beleidsontwikkelingen in 2019 inzake verkrijging van het Nederlanderschap en staatloosheid behandeld.

Naturalisatie

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ontving in 2019 44.400 aanvragen voor naturalisatie, tegen 26.080 in 2018¹⁶¹. Deze toename heeft te maken met de hoge asielinstroom van 2015. Het gaat hierbij met name om statushouders uit Syrië en Eritrea, die destijds een verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd hebben gekregen. Ze kwamen in 2019 in aanmerking voor naturalisatie, als ze aan de vereisten voldoen. Ze kunnen naturaliseren wanneer ze 5 jaar of langer onafgebroken met een geldige verblijfsvergunning in het Koninkrijk der Nederlanden hebben gewoond¹⁶². De IND heeft in 2019 97 procent van de naturalisatieverzoeken ingewilligd.

Geregistreerde staatlozen in Nederland

In Nederland staan op dit moment ruim 12.000 mensen als staatloos geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP).¹⁶³ Dat is een relatief klein deel van de ongeveer 42.000 personen van wie de nationaliteit onbekend is. Een migrant kan staatloos zijn door statenopvolging (waarbij een nieuwe staat wordt opgericht voortkomende uit een staat die voorheen erkend werd), onduidelijke of discriminerende wetten voor het vaststellen van nationaliteiten, ontheemding/gedwongen migratie, of het hebben van staatloze ouders. Onder de geregistreerde staatlozen zijn bijvoorbeeld Molukkers, op wie de zogeheten Faciliteitenwet¹⁶⁴ van toepassing is, en staatlozen uit Syrië, Irak, Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten. De groep staatloze Molukkers is wettelijk gelijkgesteld aan Nederlanders. Ze hebben volgens de Faciliteitenwet een bijzondere positie.

Staatloosheid

De Rijksoverheid omschrijft het begrip 'staatloos' als volgt: staatloos zijn betekent dat geen enkel land volgens zijn wetgeving de betrokkene als zijn onderdaan beschouwt.¹⁶⁵ Omdat staatlozen door geen enkel land als burger worden erkend, en dus zonder nationaliteit zijn, kunnen zij geen beroep doen op de bescherming van een overheid. Dat heeft vergaande gevolgen, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van reisdocumenten, het aannemen van werk, het afsluiten van een ziektekostverzekering, het ontvangen van een uitkering of het kopen van een huis.

De Rijksoverheid werkt op dit moment aan een nieuw wetsvoorstel (zie paragraaf 7.2.2 van dit hoofdstuk). Staatlozen die niet met documenten kunnen aantonen dat zij staatloos zijn, kunnen een uitspraak van de rechter krijgen over hun status. Beoordeelt de rechter hen als staatloos, dan kan betrokkene vervolgens de rechten krijgen die aan staatloosheid zijn verbonden. Deze rechten zijn bijvoorbeeld een versoepelde naturalisatieprocedure en een optierecht voor het Nederlanderschap voor staatloos in Nederland geboren kinderen.

161 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Jaarcijfers 2019', <https://ind.nl/Documents/Tabel%202019.pdf>.

162 Voor meer informatie en uitzonderingen op de regel van de 5-jaarstermijn, zie: <https://ind.nl/Nederlanderschap/Paginas/Naturalisatie.aspx>.

163 Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, 'Nederlandse nationaliteit, Staatloosheid', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/staatloosheid>.

164 Deze wet regelt de positie van in Nederland wonende Molukkers die niet het Nederlanderschap bezitten.

165 Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, 'Staatloosheid', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/staatloosheid>.

7.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied betreffende het verkrijgen van het Nederlanderschap en de vaststelling van staatloosheid hebben zich in 2019 geen belangrijke beleidsontwikkelingen voorgedaan. Wel hebben diverse gemeenten, in afwachting van het wetsvoorstel betreffende een vaststellingsprocedure voor staatloosheid zich voorgenomen om vreemdelingen in Nederland van wie geen nationaliteit bekend is te gaan helpen door ze officieel als 'staatloos' te registreren binnen hun bevoegdheden.

7.2.1 Nederlanderschap

Modernisering van het nationaliteitsrecht

Anders dan in het Jaaroverzicht 2018 is gemeld, is in 2019 het verwachte conceptvoorstel¹⁶⁶ betreffende de modernisering van het nationaliteitsrecht niet in consultatie gebracht. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft in een brief¹⁶⁷ aan de Eerste Kamer op 16 december 2019 laten weten dat zij op een later moment zal berichten over de uitvoering van het voornemen tot modernisering van het nationaliteitsrecht. Dit mede in het licht van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) van 12 maart 2019 inzake Tjebbes¹⁶⁸.

De wetswijziging bestaat uit twee componenten, die in samenhang worden voorbereid. Het gaat om een verruiming van de mogelijkheid van het bezit van meerdere nationaliteiten voor aankomende eerste generatie emigranten en immigranten. Gelijktijdig komt er voor volgende generaties een verplicht keuzemoment dat daadwerkelijk leidt tot het behoud van niet meer dan één nationaliteit. De keuze voor het op deze wijze beperken bij volgende generaties van een voortdurend en uitbreidend bezit van meervoudige nationaliteit ligt in de overweging dat meervoudige nationaliteit ertoe leidt dat meer dan één rechtstelsel van toepassing is op de betrokken persoon, waardoor als gevolg van niet met het Nederlandse recht congruerende uitgangspunten van andere rechtssystemen er conflictueuze rechtssituaties kunnen ontstaan.¹⁶⁹ Rechten en plichten kunnen als gevolg van meervoudig nationaliteitsbezit tegenstrijdig geregeld zijn.

7.2.2 Staatloosheid

Gemeenten ontwikkelen beleid voor staatlozen

In juni 2019 verscheen er bericht dat gemeenten niet langer willen wachten op wetgeving omtrent staatlozen en mensen zonder nationaliteit, en deze groep zelf als staatloos willen inschrijven. Nederland heeft geen procedures voor mensen die willen bewijzen dat geen enkel land ze erkent als onderdaan maar hiervoor geen documenten hebben. Een wetsvoorstel¹⁷⁰ voor het inrichten van een civielrechtelijke vaststellingsprocedure van staatloosheid is nog niet ingediend bij de Tweede Kamer en blijft daardoor uit. In antwoord op Kamervragen over het uitblijven van het wetsvoorstel over het vaststellen van staatloosheid deelde de staatssecretaris van JenV de Tweede Kamer op 24 juli 2019 mee dat er aan een voorstel wordt gewerkt.¹⁷¹

166 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 34775-VI, nr. 121.

167 De reactie van de staatssecretaris van JenV, Ankie Broekers-Knol, op de brief van 16-12-2019 aan de Eerste Kamer betreffende 'het voorstel van Rijkswet van de leden Sjoerdsma, Asscher, Van Otterloo, Van Wijngaarden en Van Ojik houdende regels inzake het creëren van tijdelijke uitzonderingen op de Rijkswet op het Nederlanderschap (Rijkswet inperking gevolgen Brexit) (35130 (R2119))'.

168 Het arrest Tjebbes (C-221/17) : Het Europese Hof oordeelt dat het Unierecht in beginsel niet verbiedt dat de Nederlandse nationaliteitswetgeving voorziet in automatisch verlies van de Nederlandse nationaliteit, ook al leidt dit eveneens tot verlies van het burgerschap van de Unie. Het verlies moet echter wel in overeenstemming zijn met het Europese evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in dat de Nederlandse overheid en de rechter van geval tot geval moeten kunnen onderzoeken welke gevolgen het nationaliteitsverlies heeft voor het individu.

169 Het antwoord van dr. C. Riezebos namens de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Mark Harbers, op de open brief van 18-10-2018 aan de Staatssecretaris betreffende Dubbele Nationaliteit namens de organisatie Nederlanders in het Buitenland (NIHB). *Nederlanders in het Buitenland (NIHB)*, 28-10-2019: <https://www.nihb.nl/overheid-formaliteiten/dubbele-nationaliteit/het-antwoord-op-de-open-brief-aan-staatssecretaris-harbers/>.

170 Het wetsvoorstel over staatloosheid bestaat uit twee onderdelen. Allereerst wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid te laten vaststellen door een civiele rechter. Met deze nieuwe vaststellingsprocedure kunnen meer personen hun staatloosheid aantonen. Het wetsvoorstel strekt voorts tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Aan deze rijkswet worden twee nieuwe optierechten toegevoegd, specifiek gericht op staatloos in Nederland geboren kinderen.

171 *Aanhangsel van de Handelingen*, 2018-2019, nr. 3521.

Door het uitblijven van dit wetsvoorstel hebben de Nederlandse gemeenten Amsterdam en Utrecht besloten, binnen hun eigen bevoegdheden, staatloosheid te willen gaan vaststellen.¹⁷² Zo gaat Utrecht een expertteam inschakelen om medewerkers bij de gemeente te helpen met de registratie van staatlozen. Daarnaast gaat Utrecht staatloze inwoners actief helpen met het krijgen van een goede registratie. Voorheen lag de verantwoordelijkheid hiervoor volledig bij de aanvrager. Ook andere gemeenten zijn aan het onderzoeken op welke wijze ze staatlozen beter kunnen ondersteunen. Utrecht trekt nu op met Amsterdam, waar een positief advies van het college ligt op een vergelijkbaar voorstel. Verder heeft de gemeente Den Haag een initiatiefvoorstel klaar voor staatlozen en werkt een politieke partij in Rotterdam (PvdA) aan een dergelijk voorstel.¹⁷³

¹⁷² *Dagblad Trouw*, 'Gemeenten willen niet langer wachten op wetgeving en gaan mensen zonder paspoort zelf helpen', <https://www.trouw.nl/nieuws/gemeenten-willen-niet-langer-wachten-op-wetgeving-en-gaan-mensen-zonder-paspoort-zelf-helpen~b45cb795b/>, geraadpleegd op 21-11-2019.

¹⁷³ *Ibid.*

8

Grenzen, visa en Schengen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op een beleidsontwikkeling op het gebied van visumbeleid. Nederland heeft een actieplan opgesteld ter implementatie van de Visumcode. In 2019 hebben geen grote ontwikkelingen plaatsgevonden met betrekking tot grensbewaking of Schengen. Het aantal uitgegeven visa voor kort verblijf aan derdelanders lag in 2019 op 723.825 visa in totaal.¹⁷⁴ Daarvan zijn er ongeveer 702.180 afgegeven aan derdelanders direct afkomstig vanuit landen van buiten de EU/EER, en ongeveer 21.650 visa zijn afgegeven aan derdelanders die in een ander EU-land verbleven. Het totaal aantal afgegeven visa kort verblijf ligt iets hoger dan in 2018, toen zijn er ongeveer 632.600 visa kort verblijf uitgegeven.

8.2 Beleidsontwikkelingen

Aanpassing Visumcode

Naar aanleiding van de verordening tot wijziging van de Visumcode op 20 juni 2019¹⁷⁵ is er in Nederland een actieplan opgesteld ter implementatie van de Visumcode. De wijzigingen die genoemd zijn in de Visumcode gaan op 2 februari 2020 per direct in en moeten voor die tijd zijn geïmplementeerd. Het actieplan is opgesteld met alle betrokken en verantwoordelijke partijen in Nederland. De Visumcode omschrijft de procedures en de voorwaarden voor de afgifte van visa voor transit of kort verblijf binnen het Schengengebied.¹⁷⁶ Dankzij de Visumcode kunnen visumplichtige buitenlandse reizigers met één visum maximaal negentig dagen door alle Schengenlanden reizen.

Op 14 maart 2018 presenteerde de Europese Commissie (EC) een mededeling en een voorstel voor een verordening inzake de wijziging van de gemeenschappelijke visumcode.¹⁷⁷ Het voorstel voor een verordening had als doel de procedures voor de afgifte van visa te actualiseren om beter in te spelen op de veranderde migratie- en veiligheidssituatie. Daartoe werd onder meer een koppeling aangebracht tussen het visumbeleid en de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname. Er wordt een onderscheid aangebracht in de voorwaarden voor het verstrekken van visa aan een derde land dat niet voldoende meewerkt aan het terugnemen van eigen onderdanen die irregulier op EU-grondgebied verblijven en een derde land dat wel meewerkt.

Het nieuwe visumbeleid biedt daarmee een mechanisme om de terugkeersamenwerking met derde landen te verbeteren. Er zijn daarin twee fases te onderscheiden. Allereerst zal de gegevensverzameling plaatsvinden en de jaarlijkse beoordeling door de EC op basis van de indicatoren van terugkeersamenwerking. De volgende fase is de implementatie van gepaste maatregelen na de beoordeling van deze samenwerking. De wijziging van de gemeenschappelijke visumcode verhelpt ook enkele tekortkomingen van de huidige regels, waardoor het voor bonafide reizigers gemakkelijker wordt om (sneller) een visum te krijgen voor de EU.

¹⁷⁴ Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 26-02-2020.

¹⁷⁵ Publicatieblad van de Europese Unie, 'Verordening (EU) 2019/1155 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode', <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32019R1155>, geraadpleegd op 18-12-2019.

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2574.

¹⁷⁷ Eerste Kamer, 'E180013 - Voorstellen van de Europese Commissie inzake de wijziging van de gemeenschappelijke visumcode', https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e180013-voorstellen_van_de, geraadpleegd op 21-01-2020.

9 Irreguliere migratie en mensensmokkel

9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste beleidswijzigingen die op het gebied van irreguliere migratie en mensensmokkel zijn doorgevoerd in 2019 aan bod. De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de preventie van irreguliere migratie en mensensmokkel. In 2019 is wederom ingezet op preventie van irreguliere migratie door middel van bewustwordingscampagnes, internationale samenwerking en versterking van het postennetwerk. Verder werd in 2019 ook aandacht besteed aan de preventie van illegaal verblijf.

9.2 Beleidsontwikkelingen

In 2019 zijn er verschillende beleidswijzigingen (en operationele maatregelen) doorgevoerd op het gebied van irreguliere migratie en mensensmokkel. De belangrijkste wijzigingen en maatregelen worden hieronder kort toegelicht.

9.2.1 Preventie van irreguliere migratie

Nederlandse inzet in Frontex operaties in 2019

In lijn met het regeerakkoord 2017¹⁷⁸ heeft de Nederlandse inzet voor Frontex¹⁷⁹ in 2019 zich vooral geconcentreerd op de gemeenschappelijke buitengrenzen waar de druk van irreguliere migratie het hoogst is, namelijk in Griekenland, Italië en Spanje.¹⁸⁰ In april 2019 werd bijvoorbeeld een vliegtuig van de Nederlandse kustwacht ingezet als onderdeel van Operatie Poseidon^{181, 182}. In de periode van 1 april 2019 tot en met 15 april 2019 voerde het vliegtuig op basis van instructies van de Griekse autoriteiten surveillancevluchten uit boven de Middellandse Zee. Het doel van de operatie was onder andere het in kaart brengen van 'illegale migratiestromen, de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit en het verbeteren van de Europese samenwerking op het gebied van kustwachttaken'.

Verder heeft de Koninklijke Marechaussee (KMar), samen met de Politie (district Zeehaven van de eenheid Rotterdam) en de Duitse Bundespolizei meegedaan aan een Joint Crew Project binnen de Frontex-operatie Poseidon op het eiland Samos in Griekenland.¹⁸³ Ten slotte heeft Nederland in 2019 enkele terugkeerexperts geleverd die voor enkele maanden onder de Frontex vlag in Athene en Rome zijn ingezet.

Internationale samenwerking van de Koninklijke Marechaussee (KMar) uitgebreid

In 2019 is bij de keuze omtrent (herziening van) de plaatsing van Liaison officers (verbindingsofficieren) in het buitenland en de samenwerking meer aandacht op het voorkomen van irreguliere migratie. Sinds 2019 zijn er daarnaast twee adviseurs ingezet die de Griekse autoriteiten op de luchthaven van Athene ondersteunen bij het onderkennen en onderscheppen van valse documenten.¹⁸⁴

178 Voor meer informatie, zie: Bureau Woordvoering Kabinetsformatie, 'Kabinetsformatie 2017', www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017.

179 Het Europees grens- en kustwachtagentschap, ook bekend als Frontex, is een agentschap van de Europese Unie (EU) met hoofdkantoor in Warschau, Polen, belast met grenscontrole van het Europese Schengengebied, in coördinatie met de grens- en kustwacht van de lidstaten van het Schengengebied.

180 Kamerstukken II, 2018-2019, 32317, nr. 550.

181 Bij Operatie Poseidon zijn medewerkers uit 22 Europese landen betrokken. Ze helpen de Griekse overheid de zuidoostelijke grens van de Unie vanuit de lucht en op zee te bewaken, illegale migranten te identificeren en de mensen die gerepatriëerd worden de nodige reisdocumenten te bezorgen.

182 Ministerie van Defensie, 'Kustwachtvliegtuig versterkt grensbewaking Frontex', <https://www.defensie.nl/actueel/nieuws/2019/04/04/kustwachtvliegtuig-versterkt-grens-bewaking-frontex>, geraadpleegd op 30-07-2019.

183 Kamerstukken II, 2018-2019, 32317, nr. 550.

184 Deze informatie is aangeleverd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) op 10-11-2019.

Capaciteitsopbouw in Nigeria

De staatssecretaris van JenV heeft in november 2019 met Nigeria afspraken gemaakt over de aanpak van illegale migratie.¹⁸⁵ Nederland zet in op capaciteitsopbouw in het Afrikaanse land en op verbetering van grensbewaking. Dat is nodig, omdat veel Nigerianen het land willen verlaten op zoek naar een betere toekomst. Concreet worden onder andere Nigeriaanse grensbewakers voorzien van een app om offline paspoorten te kunnen controleren. Ook komt er een vervolg op een trainingsprogramma voor medewerkers van de Nigeriaanse immigratiedienst. Verder worden grensbewakers getraind en wordt er expertise uitgewisseld tussen Europese en Nigeriaanse officieren van justitie, ter bestrijding van mensenhandel en grensoverschrijdende criminaliteit.

Ontheemden in Nigeria, gevlucht voor Boko Haram

Foto: Alfred Caballero, Internationale organisatie voor Migratie (IOM), 2018



Uitbreiding vertegenwoordiging van het Nederlandse netwerk van ambassades

Op 12 december 2019 maakte de minister van Buitenlandse Zaken (BZ) bekend dat Nederland een nieuwe ambassade krijgt in Jerevan (Armenië).¹⁸⁶ Ook worden de ambassadekantoren in Niamey (Niger) en Ouagadougou (Burkina Faso), dependances van de Nederlandse ambassade in Mali, opgewaardeerd tot volwaardige ambassades. Dat gebeurt om het hoofd te kunnen bieden aan terrorisme en mensenrechtenschendingen en om beter voorbereid te zijn op migratiestromen. Deze versterking van het Nederlandse ambassadenetwerk volgt op de eerdere uitbreiding kort na de start van het huidige Nederlandse kabinet in 2017. Daarbij ligt de focus op de zogenaamde instabiele ring rond Europa, waarvan de welvaart, stabiliteit en veiligheid rechtstreeks verbonden is met de Nederlandse.

Personele bijdrage aan GVDB-missies operaties in Libië

Nederland leverde in 2019 personele bijdragen aan Gemeenschappelijke Veiligheids- en Defensiebeleidsmissies (GVDB-missies) en operaties in Libië en de Sahel-regio (EUNAVFORMED Sophia, EUBAM Libië, EUCAP Sahel Niger, EUCAP Sahel Mali) waarmee de capaciteiten van deze landen op het gebied van grensbeheer, bestrijding van mensenhandel en het tegengaan van irreguliere migratie in Europees verband worden versterkt.¹⁸⁷

185 Kamerstukken II, 'Nederland steunt Nigeria bij aanpak illegale migratie', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/11/26/nederland-steunt-nigeria-bij-aanpak-illegale-migratie>, geraadpleegd op 19-12-2019.

186 Rijksoverheid, 'Nederland richt zich op veiligheid, migratie en mensenrechten in versterking ambassadenetwerk', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/16/uitbreiding-postennet>, geraadpleegd op 16-12-2019.

187 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2535.

Financiering initiatieven West-Afrika

Nederland financierde in 2019 verschillende initiatieven om de regionale politie- en justitiële samenwerking in West-Afrika (Mali, Niger, Senegal, Gambia en Ivoorkust) op het gebied van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel te verbeteren, zoals het PROMIS¹⁸⁸-programma van het VN-bureau voor de bestrijding van drugs en criminaliteit (UNODC) en het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten (OHCHR)¹⁸⁹. Nederland droeg tevens bij aan verschillende Joint Investigation Teams, met name via Europol.¹⁹⁰

Bijdrage aan project 'Gaps and Needs Assessment of the Ghana Immigration Service' (Ghana)

Nederland heeft (naast veel andere partijen), ook een bijdrage geleverd aan de 'Gaps and Needs Assessment of the Ghana Immigration Service' Document Fraud Expertise Centre (DFEC)¹⁹¹. Deze bijdrage is uitgevoerd in het kader van een groter project 'Strengthening Border and Migration Management in Ghana', wat gesteund wordt door ambassade van Denemarken en geïmplementeerd door de ICMPD (International Centre for Migration Policy Development). De Nederlandse in-kind bijdrage bestond uit betrokkenheid van het ILO (Immigration Liaison Officer) Back Office. Er heeft een training ten aanzien van documentonderzoek plaatsgevonden voor 60 Ghana Immigration Service (GIS) medewerkers door ILO Accra. Daarnaast is in Nederland een training ten aanzien van brononderzoek gefaciliteerd door het ILO Back Office (met een externe DOC 2-training) voor 10 high potentials, en zal een 'Training of Trainers' plaatsvinden in 2020.

9.2.2 Informatie- en bewustwordingscampagnes

Nederland startte in 2019 informatie- en bewustwordingscampagnes in diverse landen

Nederland is in 2019 nieuwe informatie- en bewustwordingscampagnes gestart. Dit zijn of op zichzelf staande projecten, of dit zijn onderdelen van grotere projecten door andere organisaties. Deze nieuwe projecten waren gericht op risicogroepen in Afghanistan, Gambia, Guinee, Ivoorkust, Liberia, Libië, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, en de Koerdische regio in Irak om bewustwording over irreguliere migratie te vergroten.¹⁹² De informatiecampagnes hebben als doel (potentiële) migranten bewust te maken van de risico's als ze op irreguliere wijze naar de Europese Unie (EU) willen komen en van de beschikbare legale alternatieven.

Ten aanzien van Afghanistan gaat het aan de ene kant om een project waarbij de Afghaanse diaspora ondersteuning krijgt om meer objectieve informatie te geven aan mensen in hun land van herkomst onder een programma van Danish Refugee Council¹⁹³. Anderzijds zet een project vanuit Internews Europe¹⁹⁴ in op informatievoorziening ten aanzien van potentiële irreguliere migratie via sociale media en radio.¹⁹⁵

In Nigeria, Guinee, Ivoorkust, Liberia, Senegal, Sierra Leone en Gambia worden teruggekeerde migranten, die zelf de irreguliere reis hebben gemaakt, ingezet om potentiële migranten voor te lichten over het irregulier reizen (naar de Europese Unie).¹⁹⁶ In 2019 verscheen een evaluatierapport over een eerdere fase van dit project waarbij bleek dat deze methode effectief was geweest in Senegal (20% minder

188 In het PROMIS-project, mede gefinancierd door Nederland, werken UNODC en OHCHR in West-Afrika samen om mensenhandel en mensensmokkel tegen te gaan, waarbij zij extra aandacht hebben voor de bescherming en rechten van migranten. In het project wordt de capaciteit versterkt in West-Afrika. Hierdoor worden de landen zich beter bewust van de rechten van migranten in de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel. Een belangrijk onderdeel is het werken aan wetgeving en wetshandhaving. Zo zijn er wetten opgesteld tegen migrantensmokkel.

189 Het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten is het departement van de Verenigde Naties (VN) dat zich inzet voor promotie en bescherming van de mensenrechten die worden gewaarborgd door het internationale recht en vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948. Het wordt geleid door de hoge commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR).

190 Kamerstukken II, 19637, nr. 2535.

191 Deze informatie is aangeleverd door het ILO Back Office (Immigratie- en Naturalisatiedienst) op 08-01-2020.

192 Ibid.

193 De Danish Refugee Council (DRC) is een particuliere Deense humanitaire non-profitorganisatie, opgericht in 1956. Het dient als een overkoepelende organisatie voor 33 aangesloten organisaties.

194 Internews, een internationale non-profitorganisatie opgericht in 1982, stelt mensen wereldwijd in staat om betrouwbaar, kwalitatief hoogstaand nieuws en informatie te ontvangen die ze nodig hebben om weloverwogen beslissingen te nemen, deel te nemen aan hun gemeenschap en de heersende macht te controleren.

195 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 25-11-2019.

196 Ibid.

intentie om te vertrekken aantal maanden na de campagne). Meer informatie over de in 2019 gestarte campagne Trusted Sources in Nigeria is te vinden in paragraaf 10.2.5 'Internationale samenwerking'. In Sierra Leone en Guinee zijn bewustwordingscampagnes gestart in 2019, waarbij samenwerking plaats vindt tussen de bevoegde immigratieautoriteiten in deze landen en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)¹⁹⁷.

In Libië is er een programma opgezet door IOM waar Nederland een bijdrage aan heeft geleverd in 2019. Het betreft het programma Migrant Resource and Response Mechanism (MRRM).¹⁹⁸

Doelen van dit programma zijn:

- het versterken van de coördinatie en management van gemixte migratiestromen in Libië;
- het leveren van bescherming en hulp;
- het verbeteren van toegang tot humanitaire service;
- bewustwordings-campagnes ten aanzien van de risico's van irreguliere migratie, gezondheidsrisico's, beschikbare services en alternatieve oplossingen.

Nederland co-voorzitter van EU-werkgroep Informatiecampagnes

Eind 2018 heeft op Nederlands initiatief het Europees Migratienetwerk (EMN) de werkgroep Informatiecampagnes opgericht om EU-informatiecampagnes beter op elkaar af te stemmen¹⁹⁹. In 2019 was Nederland co-voorzitter van deze EU-werkgroep. De werkgroep is opgericht om samenwerking tussen de lidstaten en de Europese instellingen te versterken, kennis uit te wisselen en overlap in informatiecampagnes van EU-lidstaten te voorkomen. De werkgroep kwam tot stand op initiatief van het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en EMN Nederland.

9.2.3 Preventie van illegaal verblijf

Lancering vijf pilots Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen

Op 28 maart 2019 is de pilot van vijf Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's)²⁰⁰ officieel van start gegaan.²⁰¹ Dit zijn onderdak- en begeleidingsvoorzieningen in gemeenten. LVV's zijn bedoeld voor uitgeprocedeerde asielzoekers zonder recht op verblijf, die de gehele (asiel)procedure hebben doorlopen, en Nederland niet uit eigen beweging dan wel gedwongen hebben verlaten. Omdat deze vreemdelingen om uiteenlopende redenen (voorlopig) nog niet terugkeren naar hun land van herkomst en niet meer in aanmerking komen voor rijksopvang, komt deze specifieke groep nu in een aantal gevallen in niet wettelijk geregelde voorzieningen terecht.

De doelstellingen van dit landelijke programma zijn niet alleen het bieden van onderdak, maar vooral door middel van begeleiding en een stabiele omgeving, proberen duurzame oplossingen te vinden. Een duurzame oplossing kan zijn de terugkeer naar het land van herkomst of het alsnog kunnen krijgen van een verblijfsstatus.²⁰² De geplande LVV's kunnen daarmee een bijdrage leveren aan het voorkomen van illegaal verblijf en mogelijke gevolgen van illegaal verblijf voor de lokale omgeving. In de pilots werken de gemeenten samen met het ministerie van Justitie en Veiligheid, ngo's, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Lokale AVIM's (de vreemdelingenpolitie) zijn hierbij ook betrokken. De pilot behoort tot de aandachtsgebieden uit het regeerakkoord 2017 en loopt tot en met 2021. Dan zal besloten worden of de regeling structureel wordt ingevoerd met een landelijk dekkend netwerk van acht LVV's.

197 Deze informatie is aangeleverd door de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) op 11-12-2019.

198 Deze informatie is aangeleverd door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 25-11-2019.

199 EMN Nederland, 'Europese landen versterken samenwerking in voorlichting aan (potentiële) migranten', <https://www.emnnetherlands.nl/actueel/europese-landen-versterken-samenwerking-voorlichting-aan-potentielle-migranten>, geraadpleegd op 25-05-2019.

200 De vijf pilotgemeenten zijn Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen.

201 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'start landelijke vreemdelingenvoorzieningen in 5 gemeenten', <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/start-landelijke-vreemdelingenvoorzieningen-in-5-gemeenten>, geraadpleegd op 28-05-2019.

202 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, no. 2445.

10 Maatregelen tegen mensenhandel

10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op beleidsontwikkelingen in 2019 op het gebied van maatregelen tegen mensenhandel. Mensenhandel is een buitengewoon ernstige vorm van georganiseerde criminaliteit. Het tegengaan van mensenhandel is een prioriteit van Nederland en de Europese Unie (EU). Slachtoffers van mensenhandel behoren vaak tot de kwetsbaarste groepen in de samenleving. Bij mensenhandel gaat het om allerlei vormen van gedwongen arbeid en uitbuiting, waarbij mensen worden beroofd van hun persoonlijke vrijheid. Het kan gaan om het onder dwang en slechte werkomstandigheden moeten werken, kinderarbeid, gedwongen prostitutie of het onder dwang meewerken aan criminele activiteiten. Slachtoffers en getuigen die geen geldige verblijfsvergunning hebben in Nederland kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning als ze aangifte van mensenhandel doen.²⁰³

Cijfers over het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland worden door de stichting CoMensha²⁰⁴ voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel verzameld. De jaarcijfers 2019 worden rond 1 oktober 2020 gepubliceerd.²⁰⁵

10.2 Beleidsontwikkelingen

In 2019 zijn er verschillende maatregelen getroffen om mensenhandel tegen te gaan. De belangrijkste ontwikkelingen en maatregelen worden hieronder toegelicht. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit algemene maatregelen tegen mensenhandel betreft. Dit zijn dus niet maatregelen die uitsluitend betrekking hebben op slachtoffers die migrant zijn uit landen van buiten de EU/EER, maar ook gelden voor slachtoffers van mensenhandel met de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een ander EU-land. Het Nederlandse beleid om mensenhandel tegen te gaan is in die zin generiek beleid.

10.2.1 Algemene ontwikkelingen

Programma 'Samen tegen Mensenhandel'

Op 4 december 2018 is het integrale programma 'Samen tegen Mensenhandel' formeel van start gegaan. In dit programma slaan de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en Buitenlandse Zaken (BZ) de handen ineen. Ook is er nauw contact met een groot aantal ketenpartners uit heel Nederland. Het doel is om samen met al deze partners een nieuwe impuls te geven aan de aanpak van mensenhandel. Het programma richt zich op verbetering van signalering en preventie, versterken van internationale opsporing, goede opvang en ondersteuning voor slachtoffers, ondersteunen van gemeenten en meer zicht op aard en omvang door kennisdeling. 'Samen' staat in dit geval voor interdepartementaal, maar vooral ook samen met partners als gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM), de politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, niet-gouvernementele organisaties, private partijen en internationale partners.

De eerste landelijke netwerkbijeenkomst Mensenhandel, voortkomende uit het programma heeft op 28 maart 2019 plaatsgevonden voor gemeenten en partnerorganisaties.²⁰⁶ Gezamenlijk werd de stand

203 EMN Nederland, 'Mensenhandel', <https://emnetherlands.nl/migratiethemas/mensenhandel>.

204 CoMensha is een onafhankelijk expertise- en coördinatiecentrum tegen mensenhandel. Samen met partners voeren zij de strijd tegen mensenhandel in Nederland. Daarbij richt CoMensha zich vooral op de registratie, opvang en hulpverlening aan slachtoffers. Ook investeert de organisatie in het creëren van meer bewustwording over mensenhandel door middel van trainingen en voorlichting aan professionals.

205 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen: <https://www.nationaalrapporteur.nl/>.

206 CoMensha, 'Eerste landelijke netwerkbijeenkomst mensenhandel', <https://www.comensha.nl/actualiteiten/item/28-maart-eerste-landelijke-netwerkbijeenkomst-mensenhandel/>, geraadpleegd op 08-04-2019.

van zaken van het programma besproken en kennis en informatie uitgewisseld. In 2019 zijn meerdere maatregelen doorgevoerd, onder de noemer van het programma 'Samen tegen Mensenhandel'. De belangrijkste ontwikkelingen zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

Landelijk Coördinatiecentrum politie

Om de wachtlijsten die zijn ontstaan vanwege het hoge aantal aangiften van slachtoffers met een Dublinstatus²⁰⁷ weg te kunnen werken, heeft de politie in 2019 een Landelijk Coördinatiecentrum (LCC) opgericht.²⁰⁸ Het LCC treedt op als centraal punt waar alle verzoeken tot intakegesprekken en aangiften binnenkomen en worden geprioriteerd. Bij deze prioritering wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de datum waarop de overdracht van het mogelijke slachtoffer naar het Dublinland staat gepland, vooral wanneer er indicaties zijn van mensenhandel die in Nederland zijn gepleegd. De intakes en aangiften worden vervolgens door de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) uitgevoerd. Op het moment dat de wachtlijsten zijn weggewerkt, wordt geëvalueerd of deze landelijke werkwijze wordt voortgezet.

10.2.2 Informatievoorziening en bescherming aan slachtoffers van mensenhandel

Toolkit 'Het bespreken van mensenhandel/uitbuiting met (voormalig) asielzoekers' gepresenteerd

Op 4 april 2019 vond de eindconferentie plaats van het project STEP (Sustainable integration of Trafficked human beings through proactive identification and Enhanced Protection) in Den Haag. Op deze conferentie werd de toolkit 'Het bespreken van mensenhandel/uitbuiting met (voormalig) asielzoekers' gelanceerd. Deze toolkit is een gezamenlijk product van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), Stichting Nidos²⁰⁹, VluchtelingenWerk Nederland, het Rode Kruis en het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel (CoMensha). De toolkit is bedoeld als leidraad tijdens de voorlichting over mensenhandel door medewerkers en vrijwilligers aan asielzoekers, zodat de asielzoekers zichzelf kunnen beschermen en zodat slachtoffers weten waar zij om hulp kunnen vragen. Bij de totstandkoming waren meer dan vijftig asielzoekers en voormalig slachtoffers betrokken naast de tientallen medewerkers en vrijwilligers uit de asielketen en daarbuiten. De samenvatting van het onderzoek naar de informatiebehoefte van asielzoekers wordt later dit jaar gepubliceerd. De toolkit is digital beschikbaar met daarbij nog meer voorlichtingsmateriaal en uitleg over het project STEP.²¹⁰

Extra opvanglocaties slachtoffers mensenhandel

In vijf Nederlandse gemeenten kwamen in 2019 extra opvanglocaties voor slachtoffers van mensenhandel die kampen met complexe zorgvragen, zoals psychische problemen, een verslaving of een verstandelijke beperking.²¹¹ De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) creëerde in totaal 36 nieuwe plekken. Met deze maatregel pakte het kabinet het geconstateerde tekort aan speciale opvangplekken voor deze mensen aan. In het Regeerakkoord²¹² van 2017 was hiervoor al twee miljoen euro per jaar beschikbaar gesteld. In 2018 bleek uit onderzoek van het Coördinatiecentrum tegen Mensenhandel en de Universiteit van Tilburg dat er grote behoefte is aan opvangmogelijkheden voor slachtoffers van mensenhandel met complexe zorgvragen. Het instellen van extra opvangplekken is een maatregel uit het programma 'Samen tegen mensenhandel'.²¹³

207 Bij Dublinzaken is een andere EU-lidstaat verantwoordelijk voor de asielaanvraag, bijvoorbeeld omdat de asielzoeker in een ander EU-lidstaat Europa is binnengekomen.

208 Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen (2019), 'Slachtoffermonitor mensenhandel 2014-2018', <https://www.nationaalrapporteur.nl/Publicaties/slachtoffermonitor-mensenhandel-2014-2018.aspx>, geraadpleegd op 17-01-2020.

209 Stichting Nidos richt zich op alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voor kinderen die zonder ouder(s) in Nederland asiel aanvragen voorziet Nidos middels (tijdelijke) voogdij in het gezag. Ook voert Nidos de kindbeschermingsmaatregel Ondertoezichtstelling uit wanneer het om kinderen uit vluchtelinggezinnen gaat.

210 CoMensha, 'STEP: Toolkit & voorlichtingsmateriaal', <https://www.comensha.nl/mensenhandel-academy/asielketen/step-toolkit-voorlichtingsmateriaal/>, geraadpleegd op 29-10-2019.

211 Rijksoverheid, 'Extra opvang slachtoffers mensenhandel', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/04/12/extra-opvang-slachtoffers-mensenhandel>, geraadpleegd op 11-04-2019.

212 Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst', 10-10-2017, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, <https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>, geraadpleegd op 29-10-2019.

213 Rijksoverheid, 'Samen tegen mensenhandel', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-3-samen-tegen-mensenhandel>, geraadpleegd op 11-04-2019.

Samenwerking tussen gemeenten

Vanaf 2019 wordt een nationaal netwerk van zorgcoördinatoren ontwikkeld voor slachtoffers van mensenhandel.²¹⁴ Een zorgcoördinator is iemand die veel specialistische kennis heeft op het gebied van procedures, met specifieke kennis over het hulp- en zorgaanbod voor slachtoffers mensenhandel in een bepaalde regio in Nederland.²¹⁵ De zorgcoördinator behartigt de belangen van slachtoffers van mensenhandel en organiseert een samenhangend hulp- en ondersteunings-aanbod voor slachtoffers. Verder dienen gemeenten tegen het einde van 2022 passend beleid te hebben ten aanzien van de strijd tegen mensenhandel. Daarnaast werken gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en Cohemsa samen om richtlijnen op te stellen ten aanzien van mensenhandel (definities, manifestaties en administratieve en handavingsmaatregelen). Het biedt ook informatie over hoe gemeenten een (nieuwe of meer intensieve) benadering ten aanzien van mensenhandel kunnen ontwikkelen.

10.2.3 Training en voorlichtingsmateriaal ter identificatie van slachtoffers

Mensenhandel Academy

Met het oog op het signaleren van slachtoffers van mensenhandel heeft CoMensha op 7 november 2019 op een landelijke netwerkbijeenkomst in Den Haag de Mensenhandel Academy gelanceerd. Het doel hiervan is het gehele (opleidings)aanbod op het gebied van signalering van mensenhandel overzichtelijk te bundelen, zodat professionals eenvoudiger toegang hebben tot al het beschikbare voorlichtings-, trainings- en opleidingsmateriaal dat de afgelopen tijd is ontwikkeld.²¹⁶

Training eerstelijns politiemedewerkers en medische professionals

In de Kamerbrief²¹⁷ van 13 november 2019 ten aanzien van de voortgang van het programma 'Samen tegen mensenhandel' wordt gemeld dat er ingezet wordt op het trainen van eerstelijnsprofessionals. Momenteel worden alle eerstelijns politiemedewerkers, die in hun dagelijks werk te maken kunnen krijgen met mensenhandel, getraind in het herkennen van de uiteenlopende vormen van mensenhandel. De training is inmiddels landelijk in gebruik bij alle eenheden. Het kost echter wel enkele jaren om alle eerstelijns politiemedewerkers (35.000 - 40.000) te trainen.

In de voortgangsbrief wordt ook het belang van het kunnen herkennen van mensenhandel door medische professionals benadrukt. Daarom heeft Artsenfederatie KNMG²¹⁸ het onderwerp mensenhandel opgenomen in de KNMG-meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld. De KNMG heeft ook meegewerkt aan de ontwikkeling van een factsheet over mensenhandel die inhoudelijk aansluit bij de bestaande meldcodes huiselijk geweld en kindermishandeling.

Training van gemeente personeel door FairWork

In het kader van het programma 'Samen tegen mensenhandel' traint FairWork (een organisatie die zich onder andere inzet voor slachtoffers van 'moderne slavernij') verschillende medewerkers van de RNI gemeenten (gemeenten met een loket voor niet-ingezetenen) in het herkennen van signalen van mensenhandel.²¹⁹ In totaal gaat het om achttien trainingen. De trainingen zijn gegeven aan onder andere toezichthouders, medewerkers van het RNI-loket, sociale wijkteams en de Dienst Werk en Inkomen. Ondersteunend hieraan is er ook een Q&A opgesteld die gemeenten kosteloos kunnen raadplegen via de FairWork website.²²⁰

214 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding) op 16-01-2020.

215 Rijksoverheid, 'Zorgcoördinator', https://english.wegwijzermensenhandel.nl/Care_coordinators/care-coordinators.aspx, geraadpleegd op 22-10-2020.

216 CoMensha, 'Mensenhandel Academy', www.comensha.nl/mensenhandel-academy/, geraadpleegd op 12-12-2019.

217 Kamerstukken II, 2019-2020, 28638, nr. 176.

218 Artsenfederatie KNMG is een federatieve vereniging met acht aangesloten partners (zeven beroepsverenigingen en De Geneeskundestudent). De KNMG heeft hiermee een achterban van ruim 59.000 artsen en studenten geneeskunde.

219 Kamerstukken II, 2019-2020, 28638, nr. 176.

220 Via: <https://www.fairwork.nu/fairwork-academie>.

10.2.4 Samenwerking binnen de EU

Samenwerking Benelux tegen mensenhandel

Op 10 december 2019 hebben Nederland, België en Luxemburg een intentieverklaring getekend om binnen de Benelux verdere stappen te zetten in de samenwerking tegen mensenhandel.²²¹ Met de ondertekening van deze intentieverklaring geven de Benelux-landen aan verder na te willen denken over hoe slachtoffers van mensenhandel binnen de Europese Unie EU een betere en eenvormige bescherming kunnen krijgen. Hierbij is ook aandacht voor geïdentificeerde slachtoffers die uit niet-EU landen afkomstig zijn en die zijn uitgebuit in een ander land dan dat van het land waar zij hulp en bijstand vragen.

Nederland trekker van EMPACT THB project

De Europese operationele samenwerking tegen mensenhandel en mensensmokkel vindt plaats in EMPACT THB (Trafficking in Human Beings) en EMPACT²²² (mensensmokkel), die beiden onderdeel uitmaken van Europol. Nederland is in 2019 trekker geworden van EMPACT THB.²²³ EMPACT THB is een project waaraan 29 landen en vier EU agentschappen deelnemen. De politie, het Openbaar Ministerie (OM), de Koninklijke Marechaussee (KMar) en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn tevens betrokken bij de uitvoering van dit project.

Er is binnen het EMPACT-project aandacht voor de diverse vormen van mensenhandel, zoals seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en uitbuiting door middel van gedwongen criminaliteit, waarbij met name minderjarigen het slachtoffer kunnen zijn. EMPACT THB zet zich daarnaast in om structurele samenwerkingsverbanden te verkennen met ook niet-EU-landen.²²⁴

10.2.5 Internationale samenwerking

Internationale samenwerking op tegoeden van mensenhandelaren

Het kabinet heeft, naar aanleiding van het Nederlandse initiatief in de VN Veiligheidsraad om sancties in te stellen tegen mensenhandelaren actief in Libië, het voortouw genomen in de oprichting van een internationaal netwerk voor het sneller kunnen traceren en bevriezen van de tegoeden van mensenhandelaren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft samen met het OM en de Nederlandse vertegenwoordiging bij EUROJUST²²⁵ in januari 2019 een eerste internationale coördinatie-bijeenkomst georganiseerd.²²⁶ Deelnemers waren o.a. VN-experts van het Libië sanctiecomité, alsmede experts op het terrein van sancties, handhaving en vervolging uit landen met mogelijke informatie over individuen en tegoeden op de sanctielijst.

Het PROMIS-programma en detachering Liaison Magistrates

Het PROMIS-programma heeft tot doel mensensmokkel en daarmee gepaard gaande misdaad in een aantal West-Afrikaanse landen te adresseren en de samenwerking tussen deze landen te versterken. Specifieke aandacht is er daarbij voor de naleving van mensenrechtennormen. Het programma wordt uitgevoerd door het VN-bureau Drugs en Criminaliteit (UNODC) in nauwe samenwerking met het Bureau van de VN Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR).²²⁷ Onder andere met steun van Nederland heeft het PROMIS-programma de detachering van aanklagers uit Afrikaanse herkomstlanden naar Europese bestemmingslanden gefaciliteerd.²²⁸ In 2018 en 2019 zijn twee Nigeriaanse aan-

221 Rijksoverheid, 'Nederland, België en Luxemburg trekken samen op in aanpak mensenhandel', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/12/11/nederland-belgie-en-luxemburg-trekken-samen-op-in-aanpak-mensenhandel>, geraadpleegd op 16-12-2019.

222 Voor meer informatie, zie; Europol, 'EU Policy Cycle - Impact', <https://www.europol.europa.eu/empact>.

223 Kamerstukken II, 2019-2020, 28638, nr. 176.

224 Kamerstukken II, 2019-2020, 27062, nr. 110.

225 Eurojust is een agentschap van de EU en heeft tot doel de bestrijding van zware, georganiseerde en grensoverschrijdende misdaad door de bevoegde instanties in de lidstaten te verbeteren.

226 Kamerstukken II, 2019-2020, 28638, nr. 176.

227 United Nations Office on Drugs and Crime (2019), 'UNODC PROMIS Project improves judicial cooperation between Africa and Europe', <https://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2019/October/unodc-promis-project-improves-judicial-cooperation-between-africa-and-europe.html>, geraadpleegd op 21-11-2020.

228 Kamerstukken II, 2019-2020, 28638, nr. 176.

klagers als liaison magistrates gedetacheerd in Italië en Spanje. Deze liaison magistrates vormen een direct communicatiekanaal tussen de landen van herkomst, de landen van detachering, maar ook andere landen die de samenwerking zoeken. Ze vergemakkelijken de wederzijdse strafrechtelijke samenwerking door uitwisseling van informatie, specifieke zaken en advies.

Plaatsing politieliaisons in de bron- en transitlanden van mensenhandel

In 2019 is besloten dat er vaste politieliaisons worden geplaatst in de bron- en transitlanden van mensenhandel.²²⁹ Naast plaatsing in twee EU-landen, is besloten dat er ook een politieliaison geplaatst wordt ten aanzien van Bosnië en Herzegovina. Dit is een belangrijk bronland voor mensenhandel in Nederland en specifiek criminele uitbuiting van minderjarigen. Tevens is het een belangrijk transitland voor migratiecriminaliteit vanwege de ligging op de Westelijke Balkanroute waar sprake is van verwevenheid tussen mensensmokkel en mensenhandel. Momenteel wordt onderzocht waar de plaatsing op de Westelijke Balkanroute ten behoeve van Bosnië en Herzegovina het meest efficiënt is. De plaatsing van de nieuwe liaisons moet bijdragen aan een betere informatiepositie en moet leiden tot meer opsporingsonderzoeken mensenhandel, parallelonderzoeken, Joint Investigation Teams (JITS) en andere interventies. Daarnaast kunnen de liaisons ook een rol spelen bij capaciteitsopbouw, bijvoorbeeld om de lokale opsporing te versterken, opvang van en omgang met slachtoffers te verbeteren en/of bewustwording over de problematiek te vergroten.

Start project 'Combating Money Laundering from TiP and SoM'

In 2019 is het project 'Combating Money Laundering from TiP and SoM'²³⁰ gestart.²³¹ Nederland draagt financieel bij aan dit project. Dit project richt zich op het versterken van de nationale capaciteit van Egypte en Marokko voor het opsporen, onderzoeken en vervolgen en het berechten van misdrijven als mensenhandel, mensensmokkel en witwassen. Dit gebeurt middels een serie van training sessies voor ordehandhavers, officieren van justitie en rechters, uitgevoerd door UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Daarnaast biedt het praktijkgerichte ervaring en best practices om de reactie op deze misdrijven van de landen te verbeteren.

Start project 'Trusted Sources'

In 2019 startte het project 'Trusted Sources', uitgevoerd door het IOM (Internationale Organisatie voor Migratie)²³², in samenwerking met de Federale Republiek Nigeria. Nederland financiert dit project sinds oktober 2019.²³³ Het project heeft ten eerste tot doel mensenhandel en mensensmokkel te voorkomen door zowel overheids- als niet-overheidsactoren te helpen bij hun publiekscommunicatie over mensenhandel en de daarbij behorende risico's. Ten tweede beoogt het project terugkeerders, leden van gemeenschappen, overheid en ngo's in staat te stellen zelf preventieve actie te ondernemen tegen mensenhandel en uitbuiting. Tenslotte promoot het project het nemen van weloverwogen beslissingen over migratie via interventies binnen gemeenschappen zoals 'peer-education' en gemeenschapsdialogen.

Overige informatie- en bewustwordingscampagnes

Eerder genoemde campagnes (onder paragraaf 9.2.2) zijn algemener gericht om te informeren over de gevaren van irreguliere migratie. Een onderdeel hiervan is ook informeren over de risico's met betrekking tot mensenhandel.

229 Ibid.

230 *Trafficking in Persons (TiP) en Smuggling of Migrants (SoM)*.

231 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 25-11-2019.

232 De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), is een intergouvernementele organisatie, aangesloten bij de Verenigde Naties. IOM werkt aan het bevorderen van ordelijke en humane migratie; het stimuleren van internationale samenwerking op het gebied van migratie; het uitvoeren van initiatieven en projecten op het gebied van migratie; het geven van humanitaire hulp aan migranten die in nood verkeren, waaronder vluchtelingen en mensen die op de vlucht zijn binnen de eigen landsgrenzen.

233 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 25-11-2019.

11

Terugkeer

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsontwikkelingen op het gebied van terugkeer van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf uit landen van buiten de EU/EER in 2019.

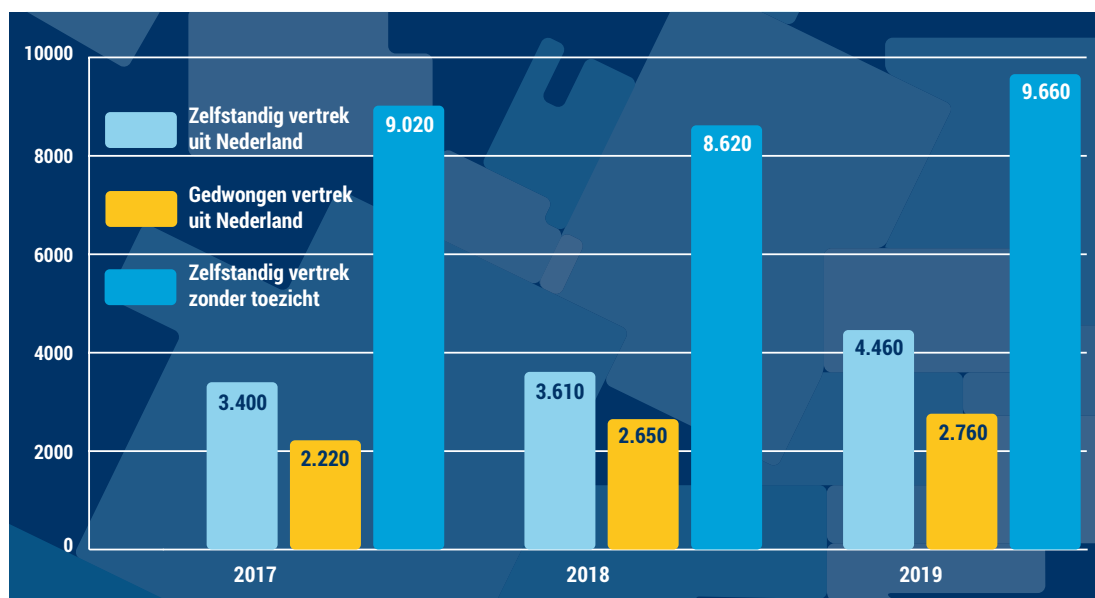
Het hoofdstuk begint met een uiteenzetting van de belangrijkste cijfers met betrekking tot de terugkeer van migranten uit landen van buiten de EU/EER. In de daaropvolgende drie paragrafen worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen besproken.

In 2019 heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) 16.880 migranten uit landen van buiten de EU/EER geregistreerd die Nederland al dan niet aantoonbaar hebben verlaten.²³⁴ Het betreft drie soorten van vertrek: zelfstandig vertrek uit Nederland, gedwongen vertrek uit Nederland en zelfstandig vertrek zonder toezicht (ook wel MOB genaamd). Het laatste soort vertrek betekent dat een vreemdeling zelfstandig is vertrokken, zonder dat de uiteindelijke bestemming bekend is. Deze cijfers verschillen met de Eurostatcijfers ten aanzien van terugkeer, omdat er mogelijke onderliggende definitie verschillen bestaan tussen de cijfers die voor internationale en nationale doeleinden worden samengesteld.

Vergeleken met 2018 is dit een stijging van ongeveer 13 procent; in dat jaar registreerde DT&V 14.880 migranten uit landen van buiten de EU/EER die vertrokken uit Nederland. In 2017 en 2018 is de groep 'zelfstandig vertrek uit Nederland' in vergelijking met 2016 sterk gedaald. In 2019 is dit aandeel weer gestegen (ca. 24% in vergelijking met 2018).

Afbeelding 7:
Aantal teruggekeerde personen geregistreerd door DT&V in 2017, 2018 en 2019.

Bron: Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Vertrekcijfers 2019



11.2 Beleidsontwikkelingen

Er zijn in 2019 verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd ten aanzien van snelle, duurzame, effectieve terugkeer, terugkeer van afgewezen asielzoekers en terugkeer van irreguliere vreemdelingen. Het merendeel van de migranten komt Nederland binnen op een reguliere en veilige manier. Maar soms gebeurt dit op een manier die in strijd is met de regels. Bijvoorbeeld omdat migranten geen visum of paspoort hebben. Dan is er sprake van irreguliere migratie.²³⁵

²³⁴ Voor meer informatie, zie: Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), 'Vertrekcijfers 2019', <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/mediatheek/vertrekcijfers/index.aspx>.

²³⁵ Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/voorkomen-irreguliere-migratie>.

11.2.1 Snelle, duurzame, effectieve terugkeer

Terugkeerbesluiten, vertrektermijnen en inreisverboden

Op 29 november 2019 is de Vreemdelingencirculaire aangepast ten aanzien van de vertrektermijn bij afwijzing van de asielaanvraag bij de eerste aanvraag.²³⁶ De hoofdregel is dat er in beginsel een vertrektermijn wordt gegund waarin de vreemdeling Nederland dient te verlaten. De uitzondering op deze hoofdregel betref het onthouden van de vertrektermijn (de 0-dagentermijn), waardoor de vreemdeling Nederland direct dient te verlaten. Door de wijziging in de Vreemdelingencirculaire (Vc) zijn er extra uitzonderingscategorieën toegevoegd. Het betreft:

- asielaanvragen die als kennelijk ongegrond zijn afgewezen, waarbij het een evidente afwijzing van de aanvraag betreft;
- asielaanvragen die om economische redenen ten aanzien van het proces niet in de Dublinprocedure maar inhoudelijk worden behandeld;
- asielaanvragen die in overwegende mate zijn ingegeven door sociaal-economische redenen;
- asielaanvragen waarbij de vreemdeling te kennen heeft gegeven dat hij bij een afwijzing geen gevolg zal geven aan zijn verplichting tot terugkeer. Deze aanvragen zijn doorgaans ook kennelijk ongegrond.

De reden tot deze wijziging is dat Nederland geconfronteerd wordt met een sterke toename van het aantal asielaanvragen door een groep vreemdelingen waarvan het vermoeden bestaat dat deze vreemdelingen de aanvraag om sociaal-economische redenen hebben ingediend. Deze groep legt een aanzienlijk beslag op de opvangvoorzieningen en het asielproces.

Eerder in 2019 werd al een nieuwe grond toegevoegd voor het opleggen van een vertrektermijn van 0 dagen indien de vreemdeling bij de indiening van zijn aanvraag en de toelichting van de feiten, alleen aspecten aan de orde heeft gesteld die niet betrekking hebben op de vraag of hij in aanmerking komt voor verlening van een verblijfsvergunning. In dit geval is er namelijk sprake van een evidente afwijzing. In deze gevallen wordt afgezien van een vertrektermijn, tenzij de persoonlijke omstandigheden van de vreemdeling zodanig zijn dat het onthouden van een vertrektermijn niet proportioneel is. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zijn uitgezonderd. Dit vormt een uitwerking van de bepalingen van de terugkeerrichtlijn.

Terugkeerbesluit en vertrektermijn

Een terugkeerbesluit (TKB) is een schriftelijke verklaring of rechterlijke uitspraak.²³⁷ Hierin wordt bepaald dat de vreemdeling niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijft. Dit betekent ook dat de vreemdeling Nederland moet verlaten. Dit wordt een terugkeerverplichting genoemd. Een terugkeerbesluit kan niet worden opgelegd aan een EU/EER-onderdaan of Zwitser.

In het terugkeerbesluit staat binnen welke tijd de vreemdeling Nederland moet verlaten (de vertrektermijn). De vertrektermijn wordt per individueel geval bepaald. De standaardtermijn is vier weken (28 dagen). Er kan ook worden gekozen voor een 0-dagentermijn.

Rechtsgevolgen van inreisverbod gewijzigd

Op 21 maart 2019 is de Vreemdelingencirculaire (Vc) aangepast naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS).²³⁸ De AbRvS heeft op 5 december 2018 uitspraak gedaan²³⁹ over de gevolgen van het Ouhrami arrest' van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) over inreisverboden.²⁴⁰ In de Nederlandse Vreemdelingenwet stond voorheen opgenomen dat de vreemdeling in afwachting van een beslissing op de een aanvraag die niet een

236 Staatscourant, 2019, nr. 65916.

237 Voor meer informatie, zie: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Inreisverbod, terugkeerbesluit en ongewenstverklaring', <https://ind.nl/Paginas/Inreisverbod-terugkeerbesluit-en-ongewenstverklaring.aspx>.

238 Staatscourant, 2019, nr. 16905.

239 AbRvS, 05-122018, nr. 201802759/1/V3, ECLI:NL:RVS:2018:3998.

240 HvJ EG 26-07-2017, nr. C-225/16, ECLI:EU:C:2017 (Ouhrami).

beschermingsverzoek betreft, in Nederland mag verblijven. Die nationale regel is niet van toepassing als tegen de vreemdeling een inreisverbod²⁴¹ van kracht is. De Afdeling heeft in de uitspraak bepaald dat een inreisverbod effect heeft zodra de vreemdeling vertrekt van het grondgebied van de lidstaten. Indien de vreemdeling het grondgebied van de lidstaten nog niet heeft verlaten, treedt het inreisverbod (anders dan de eerdere aanname was) nog niet in werking en levert een aanvraag tot een verblijfsvergunning rechtmatig verblijf op. Met de wijziging in de Vreemdelingencirculaire wordt gepreciseerd dat rechtmatig verblijf mogelijk is bij een opgelegd inreisverbod terwijl de vreemdeling zich nog op het grondgebied bevindt.

Ondersteuning bij vertrek

Toekomsttraining voor bewoners van het COA

In 2019 is de toekomsttraining die het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) verleent aan bewoners vernieuwd.²⁴² Het COA begeleidt bewoners die een negatieve beschikking op hun asielaanvraag hebben ontvangen zowel in individuele gesprekken als in een groepsgerichte toekomsttraining. Het doel van deze begeleiding is om deze bewoners te ondersteunen bij de voorbereiding op hun toekomst in het land van herkomst en ze te motiveren tot zelfstandig vertrek. Uit een interne evaluatie bleek dat de bestaande toekomsttraining voor bewoners diende te worden geactualiseerd. De inhoud van de training is aangepast, er is extra trainingsmateriaal ontwikkeld en nieuwe werkafspraken zijn vastgelegd met betrekking tot het doel, de doelgroep en de duur van de training. Met ketenpartners (Dienst Terugkeer & Vertrek en IOM) zijn afspraken gemaakt over hun bijdragen in de training. Vluchtenlingenwerk Nederland (VWN) kan op uitnodiging een bijdrage aan de training leveren. Daarnaast is er voor COA-medewerkers die de toekomsttraining (gaan) geven een training ontwikkeld waarin zij leren effectief om te gaan met (mogelijke) weerstand bij deelnemers aan de toekomsttraining.

Uitsluiting Moldavische Dublinclaimanten²⁴³ van ondersteuning bij vertrek naar land van herkomst

Het beleid ten aanzien van Moldavische asielzoekers in de Dublinprocedure is in 2019 twee keer gewijzigd. De eerste wijziging werd in april 2019 ingevoerd. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) heeft toen besloten alleen nog de Dublinoverdracht te organiseren, en Moldavische Dublinclaimanten uit te sluiten van verdere ondersteuning bij vertrek via de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) of via het REAN-programma²⁴⁴ van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM).²⁴⁵ Reden hiervoor was dat in Nederland het aantal asielaanvragen steeg van Moldaviërs terwijl aanvragen weinig kans van slagen hebben.

In november 2019 heeft de Staatssecretaris een tweede keer maatregelen getroffen, vanwege een nieuwe piek in het aantal asielaanvragen van Moldaviërs. Het doel hiervan is om snel vertrek van deze doelgroep te bewerkstelligen. Eén van deze maatregelen is dat alle Moldavische vreemdelingen weer gebruik kunnen maken van het REAN-programma dat door IOM wordt uitgevoerd. Het onderscheid dat sinds 15 april 2019 werd gemaakt tussen Moldavische Dublinclaimanten en Moldavische migranten die geen Dublinclaimant zijn, is daarmee komen te vervallen. Wel is de ondersteuningsbijdrage voor Moldavische migranten verlaagd naar €40 per persoon.

241 Met een inreisverbod mag de vreemdeling niet reizen naar of aanwezig zijn in Nederland, andere EU/EER-landen en Zwitserland. Een inreisverbod wordt opgelegd door de IND, Vreemdelingenpolitie (AVIM), Zeehavenpolitie of Koninklijke Marechaussee (grenscontrole).

242 Deze informatie is aangeleverd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) op 06-12-2019.

243 Een Dublinclaimant is een asielzoeker van wie het asielverzoek in een andere EU-lidstaat behandeld zou moeten worden conform de Dublinverordening. De Dublinverordening schrijft voor dat een asielaanvraag in het land behandeld moet worden waar de asielzoeker de EU is binnengekomen. In de meeste gevallen is het land waar de vreemdeling het Schengengebied als eerste is binnengekomen verantwoordelijk. Maar het kan ook zijn dat een ander land verantwoordelijk is, omdat daar gezins- of familieleden wonen, die daar een verblijfsvergunning hebben.

244 REAN (Return and Emigration Assistance from the Netherlands) is de basisregeling van IOM voor vrijwillig vertrek uit Nederland van migranten. Uit dit programma worden basisvoorzieningen voor het vertrek gefaciliteerd, zoals counselling, een vliegticket, en ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten.

245 Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), 'Wijziging terugkeerregeling Moldavische migranten', <https://iom-nederland.nl/nieuws/nieuws-over-vrijwillige-terugkeer/wijziging-terugkeerregeling-moldavische-migranten>, geraadpleegd op 25-10-2019.

Nederland financiert PROTECT II van IOM

Protect II is een Assisted Voluntary Return and Reintegration²⁴⁶ (AVRR) project van het IOM²⁴⁷, lopend van september 2019 tot en met september 2021. Het project faciliteert vrijwillige terugkeer naar Algerije, Egypte, Tunesië en Marokko, en ondersteunt bij herintegratie in landen van herkomst.²⁴⁸

Inbewaringstelling in het kader van vertrek

Inbewaringstelling minderjarige vreemdelingen

De staatssecretaris van JenV heeft op 13 september 2019 aangekondigd dat de Vreemdelingen-circulaire zal worden aangepast in het kader van inbewaringstelling van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).²⁴⁹ Amv's die voor het eerst in zicht van de overheid worden aangetroffen en waarvan het vertrek in beginsel uiterlijk binnen vier weken gerealiseerd kan worden, kunnen vanaf de inwerkingtreding in bewaring worden gesteld in de gesloten gezinsvoorziening. Aanleiding van deze aangekondigde beleidswijziging is de verdwijning van amv's die, nadat ze door de overheid zijn aangetroffen, vervoerd worden naar het aanmeldcentrum in Ter Apel (ongeacht of zij al dan niet asiel willen aanvragen), direct met onbekende bestemming vertrekken en in de illegaliteit verdwijnen. Deze doelgroep doet mogelijk een nieuwe poging om illegaal naar het Verenigd-Koninkrijk te reizen. De Staatssecretaris vindt het een onwenselijke situatie dat deze (veelal uitzetbare) jongeren verdwijnen in de illegaliteit, in plaats van dat ze herenigd worden met hun ouders in het land van herkomst, of in een opvangvoorziening geplaatst worden. In het huidige beleid zijn er geen mogelijkheden voor bewaring van amv's die voor het eerst in het toezicht worden aangetroffen en niet worden verdacht van een misdrijf.

Wettelijke basis voor staandehouding, overbrenging en ophouding

Op 6 februari 2019 is de Vreemdelingenwet²⁵⁰ aangepast, zodat voortaan ook Dublinclaimanten en asielzoekers kunnen worden staande gehouden, overgebracht naar een plaats voor verhoor en opgehouden met het oog op inbewaringstelling.²⁵¹ Deze wijziging geeft uitvoering aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 2 mei 2018.²⁵² Indien een vreemdeling in afwachting is van een beslissing op een verblijfsaanvraag of van een overdracht aan een andere lidstaat op grond van de Dublinverordening, kan het in sommige gevallen nodig zijn de vreemdeling in vreemdelingenbewaring te stellen. Dit is bijvoorbeeld het geval indien het belang van de openbare orde of de nationale veiligheid dit vraagt of indien er een significant risico op onderduiken bestaat.²⁵³ Om te kunnen beoordelen of tot inbewaringstelling op grond van deze bepalingen moet worden overgegaan, kan het nodig zijn om de vreemdeling eerst staande te houden, over te brengen naar een plaats voor verhoor en aldaar enige tijd op te houden. Voorheen bestond de bevoegdheid alleen indien een redelijk vermoeden van illegaal verblijf aanwezig was. Een Dublinclaimant of een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend, verblijft doorgaans rechtmatig waardoor er geen juridische basis bestaat om de vreemdeling staande te houden. De dwangmaatregel vreemdelingenbewaring is er om de vreemdeling die niet actief werkt aan vertrek beschikbaar te houden voor uitzetting.

246 Basisondersteuning ten behoeve van vrijwillig vertrek uit Nederland wordt geboden onder het REAN-programma. Aanvullend biedt het IOM herintegratieondersteuning via het programma Assisted Voluntary Return and Reintegration (AVRR). Specifieke ondersteuning wordt gegeven aan kwetsbare migranten zoals migranten met een medische indicatie, slachtoffers van mensenhandel, en alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

247 De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is een intergouvernementele organisatie, aangesloten bij de Verenigde Naties. IOM werkt aan het bevorderen van ordelijke en humane migratie; het stimuleren van internationale samenwerking op het gebied van migratie; het uitvoeren van initiatieven en projecten op het gebied van migratie; het geven van humanitaire hulp aan migranten die in nood verkeren, waaronder vluchtelingen en mensen die op de vlucht zijn binnen de eigen landsgrenzen.

248 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 09-01-2020.

249 Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2530.

250 Deze wet regelt de toegang, toelating, toezicht en uitzetting van vreemdelingen.

251 Staatsblad, 2019, nr. 35056.

252 AbRvS, 0205-2018, nr. 201801240/1/V3, ECLI:NL:RVS:2018:1491.

253 Voor de grondslagen voor bewaring voor deze categorieën, zie: 59, eerste lid, onder b, 59a en 59b van de Vreemdelingenwet 2000.

11.2.2 Terugkeer van afgewezen asielzoekers

Wetsvoorstel wettelijke grondslag grensbewaring na afwijzing asielverzoek

Op 2 september 2019 is een voorstel ingediend om de Vreemdelingenwet te wijzigen²⁵⁴ naar aanleiding van het arrest Gnandi²⁵⁵ en de beschikking in de 'zaak C' van 5 juli 2018²⁵⁶, en de daaraan gerelateerde uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 5 juni 2019.²⁵⁷ De uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie hebben aanzienlijke consequenties voor de huidige wet- en regelgeving.²⁵⁸ Deze uitspraken maken een aanpassing van de wettelijke basis voor het verblijf van vreemdelingen, van wie de asielaanvraag in de grensprocedure is afgewezen, in de beroepsfase noodzakelijk. De AbRvS kwam tot het oordeel dat de nationale wetgeving op dit moment geen geschikte grondslag kent om aan asielzoekers na afwijzing van hun asielverzoek aan de grens een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. Dat betekent dat vreemdelingen die aan de grens een asielaanvraag indienen, na de afwijzende beslissing hierop niet meer in grensdetentie kunnen worden gehouden. Het gevolg daarvan is dat deze vreemdelingen toegang tot Nederland krijgen. Het belang van grensbewakingsbelang komt daarmee in het geding. Om te bewerkstelligen dat grensdetentie mogelijk blijft in de beroepsfase na de afwijzende beslissing, is een spoedwetsvoorstel voor wijziging van de Vreemdelingenwet ingediend.

Start pilot Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's)

De pilot van vijf Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's)²⁵⁹ is op donderdag 28 maart 2019 officieel van start gegaan.²⁶⁰ Dit zijn onderdak- en begeleidingsvoorzieningen in gemeenten. LVV's zijn bedoeld voor uitgeprocedeerde asielzoekers zonder recht op verblijf, die de gehele (asiel)procedure hebben doorlopen, en Nederland niet uit eigen beweging dan wel gedwongen hebben verlaten (meer informatie over de start van de vijf LVV's is te vinden in paragraaf 9.2.3).

11.2.3 Terugkeer van irreguliere vreemdelingen

Inzet op terugkeer

Een initiatief is gestart in het laatste kwartaal van 2019 om terugkeer zoveel mogelijk te verwezenlijken in zaken waar documenten voor terugkeer beschikbaar zijn en de personen in opvanglocaties zitten, maar waarbij terugkeer niet geïnitieerd wordt vanwege verschillende procedurele redenen opgeworpen door de derdelander. Door een op terugkeer gefocuste aanpak te hanteren, worden deze zaken geprioriteerd om zo tot een conclusie te komen en (waar juridisch mogelijk) de derdelander te laten terugkeren.²⁶¹

Politieke interventie

Op politiek niveau hebben strategische bezoeken plaatsgevonden aan relevante landen van herkomst, om zo samenwerking in het kader van terugkeer te verbeteren. Zo is de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) in november 2019 naar Nigeria gereisd om thema's als terugkeer en preventie van mensenhandel te adresseren. De Staatssecretaris heeft ontmoetingen gehad met een aantal hoge functionarissen uit Algerije en andere landen om zo in deze landen de bewustwording te vergroten dat terugkeer een prioriteit voor de Nederlandse overheid.²⁶²

254 Voor meer informatie wordt verwezen naar: *Tweede Kamer*, 'Wetsvoorstel wijziging Vreemdelingenwet 2000 vrijheidsontneming asielzoekers', <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z16268&dossier=35271>, geraadpleegd op 11-11-2019.

255 HvJ EG, 18-06-2018, nr. C-181/16 (Gnandi).

256 HvJ EG, 05-06-2018, nr. C-269/18 PPU.

257 AbRvS, 05-06-2019, nr. 201808923/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1710 en AbRvS, 05-06-2019, nr. 201808670/1/V3, ECLI:NL:RVS:2019:1843.

258 *Kamerstukken II*, 2018/19, 35271, 3, p. 1.

259 De vijf pilotgemeenten zijn Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen.

260 *Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)*, 'start landelijke vreemdelingenvoorzieningen in 5 gemeenten', <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/start-landelijke-vreemdelingenvoorzieningen-in-5-gemeenten>, geraadpleegd op 28-05-2019.

261 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) op 29-01-2020.

262 *Ibid.*

Afhandelen van aanvragen en terugkeer van derdelanders in plaats van de Dublin-procedure

In november 2019 is er een andere aanpak gestart om met de hoogte instroom van asielzoekers uit Moldavië om te gaan. Met een gezamenlijke inspanning zijn deze zaken niet afgedaan onder de Dublin-procedure, maar zijn deze zaken afgedaan onder het Nederlandse asielsysteem. Daarna werd terugkeer naar Moldavië geïnitieerd, waarmee de periode van illegaal of irreguliere verblijf in de EU (dat mogelijk al enkele jaren voortduurde in verschillende lidstaten) werd beëindigd.²⁶³

11.2.4 Herintegratie maatregelen

Herintegratieprojecten (ERRIN)

In 2019 heeft het European Return and Reintegration Network (ERRIN)²⁶⁴ stappen gezet ten aanzien van het opzetten van herintegratieprojecten samen met de autoriteiten in herkomstlanden. Het concept beoogt in eerste instantie om de terugkeerders die zijn teruggekeerd te voorzien van een herintegratiepakket.²⁶⁵ Secundair zullen de desbetreffende autoriteiten worden ondersteund in hun capaciteitsopbouw (onder andere efficiënte overheidsapparaat).

In Armenië vond eerst een pilotproject van een half jaar plaats dat met succes is afgesloten. Nadien is dit project opgenomen in het ERRIN standaardaanbod. De ERRIN partners in Armenië zijn de State Migration Service en ICMPD. De herkomstlanden *Gambia* en *Ghana* behoren ook tot de herkomstlanden waar ERRIN dit concept van samenwerking wil onderzoeken. De voorbereidingen zijn reeds in gang gezet en deze zullen in 2020 verder worden vormgegeven.

De via de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) uitgevoerde programma's REAN en PROTECT II, genoemd in paragraaf 11.2.1, zien tevens toe op duurzame herintegratie van vrijwillige terugkeerders vanuit Nederland of landen in Noord-Afrika in hun landen van herkomst.

Bijdrage aan project Connecting Return to Development (IOM)

Sinds oktober 2019 levert Nederland een financiële bijdrage aan het project 'Connecting Return to Development'.²⁶⁶ Dit project is gestart door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Het doel van dit project is de kwetsbaarheid verminderen van Afghanen die terugkeren van meestal Iran en Pakistan, en bijdragen aan duurzame re-integratie. Dit wordt gedaan door bij aankomst assistentie te verlenen, vreemdelingen die extra kwetsbaar zijn voor geweld, uitbuiting en misbruik te steunen en beschermen, vreemdelingen in aanraking te brengen met kansen om te kunnen voorzien in hun eigen levensonderhoud en het faciliteren van ontwikkeling van gemeenschappen om duurzame re-integratie van Afghanen in hun gemeenschappen te waarborgen.

²⁶³ Ibid.

²⁶⁴ Het doel van dit programma is terugkeer vanuit de Europese Unie gezamenlijk ter hand te nemen om de effectiviteit te vergroten. Begeleiding in het terugkeerproces is het uitgangspunt, waarbij vreemdelingen assistentie krijgen bij terugkeer door informatievoorziening en ondersteuning bij het re-integreren.

²⁶⁵ Deze informatie is aangeleverd door de *Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)* op 10-12-2019.

²⁶⁶ Deze informatie is aangeleverd door het *ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)* op 25-11-2019.

12 Migratie en ontwikkeling

12.1 Inleiding

In dit laatste thematische hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsontwikkelingen op het gebied van migratie en ontwikkeling in 2019. Duurzame ontwikkeling van landen van herkomst en stabiliteit staan daarbij voorop. Het beleid is erop gericht om de grondoorzaken van irreguliere migratie aan te pakken. Daarbij wordt aandacht geschonken aan de samenwerking met landen van herkomst in de vorm van ontwikkelingsprojecten. Dit zijn projecten waarbij Nederland betrokken is en bijvoorbeeld een financiële bijdrage levert.

12.2 Beleidsontwikkelingen

'Opvang in de regio' beleid wordt regulier onderdeel Buitenlandse Handel en Ontwikkelings-samenwerking (BHOS)

Het opvang in de regiobeleid²⁶⁷ is, in lijn met het regeerakkoord 2017, regulier onderdeel van het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) geworden, met intensiveringsmiddelen van EUR 128 miljoen per jaar.²⁶⁸ De inzet is gericht op het geven van perspectief aan zowel vluchtelingen en ontheemden als (kwetsbare) gastgemeenschappen, in met name acht focuslanden (Egypte, Ethiopië, Irak, Jordanië, Libanon, Kenia, Oeganda en Soedan) door het bieden van bescherming (waaronder ook mentale gezondheidszorg), het stimuleren van werkgelegenheid en het verbeteren van onderwijs.

Twee instrumenten werden hiertoe ontwikkeld in 2019:

- 1) het Prospects Partnerschap²⁶⁹ met International Finance Corporation²⁷⁰ (IFC), International Labour Organization²⁷¹ (ILO), VN- vluchtelingenorganisatie UNHCR, UNICEF²⁷² en de Wereldbank. Dit partnerschap met zowel humanitaire als ontwikkelingsactoren is een innovatief model om een ontwikkelingsgerichte aanpak bij langdurige vluchtelingencrises concreet vorm te geven.
- 2) In het voorjaar 2019 zijn tevens met behulp van het subsidiebeleidskader Migratie en Ontwikkeling elf projecten van organisaties geselecteerd en van start gegaan.

Tijdens het eerste Global Refugee Forum op ministerieel niveau in Geneve in december 2019, precies een jaar na aanneming van het Global Compact on Refugees, was Nederland co-sponsor op het thema werkgelegenheid. Tevens organiseerde Nederland, samen met de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO), de Internationale Federatie van het Rode Kruis (IFRC) en de VN-vluchtelingenorganisatie (UNHCR) - een focussessie over Mental Health and Psychosocial Support (MHPSS) over de noodzaak van het integreren van psychosociale zorg in elke crisis response.

267 In het regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de toekomst' is uitgesproken dat het de voorkeur de bescherming te bieden in de regio van het thuis dat men noodgedwongen moet ontvluchten. Nederland levert een bijdrage aan het creëren en in standhouden van veilige en adequate opvang in de regio. Om de ongecontroleerde migratiestroom naar Europa te reguleren, het verdienmodel van mensensmokkelaars te breken en vooral een einde te maken aan de verdrinkingen op de Middellandse Zee, kunnen, bij voorkeur in Europees verband, overeenkomsten met betrekking tot migratie gesloten worden met veilige landen van buiten de EU/EER, die materieel voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag.

268 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 15-01-2020.

269 Voor meer informatie, zie: Rijksoverheid, 'Versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/migratie/versterken-opvang-en-bescherming-in-de-regio>.

270 De International Finance Corporation (IFC) is een internationale financiële instelling die diensten op het gebied van investeringen, advies en vermogensbeheer aanbiedt om de ontwikkeling van de particuliere sector in minder ontwikkelde landen aan te moedigen.

271 De Internationale Arbeidsorganisatie, meestal bekend onder de Engelse afkorting ILO, is een gespecialiseerde organisatie van de Verenigde Naties. Ze houdt zich bezig met arbeidsvraagstukken.

272 Het Kinderfonds van de Verenigde Naties (UNICEF) is een organisatie binnen de Verenigde Naties (VN) die zich inzet voor het welzijn van kinderen, onder andere via het Verdrag inzake de rechten van het kind.

Ontwikkelingssamenwerking uitgebreid in het Midden-Oosten en Noord- en West-Afrika

Nederland heeft in 2019 via op bestrijding van armoede en instabiliteit gerichte ontwikkelings samenwerking wederom ingezet op de aanpak van grondoorzaken²⁷³ van irreguliere migratie in deze landen. Daarnaast is de capaciteit van het diplomatieke netwerk versterkt en de samenwerking op de voornaamste migratieroutes is aangehaald. Bewindspersonen brachten in 2019 bezoeken aan Algerije, Tunesië, Libië, en Nigeria. De inzet is gericht op meerjarige planning ten aanzien van stabiliteit, armoedebestrijding en duurzame, inclusieve groei, onder meer via bevordering (jeugd)werkgelegenheid, sociaaleconomische ontwikkeling, landbouw en onderwijs²⁷⁴.

Connecting Diaspora for Development 2

IOM Nederland²⁷⁵ is de betrokken organisatie bij dit project 'Connecting Diaspora for Development 2 (CD4D 2)'.²⁷⁶ Het project wordt gefinancierd door het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). Doel van het CD4D 2 project (in opvolging van de eerdere fase gestart in 2016) om diaspora experts uit focuslanden te laten bijdragen aan de ontwikkeling van hun land van oorsprong door middel van kennisoverdracht en capaciteitsopbouw.²⁷⁷ Nederland heeft een nieuwe bijdrage geleverd en de focuslanden in 2019 zijn Afghanistan, Irak, Somalië en mogelijk Nigeria. Deze landen hebben grote groepen van diaspora die in het buitenland wonen en vaak specifieke expertise hebben dat lokaal in het land van herkomst mist. Het betreft kennis die als essentieel wordt gezien voor de ontwikkeling van instituties. Het project zet in op het bij elkaar brengen van diaspora met specifieke instituties waar bepaalde expertise mist, en draagt daarmee bij aan capaciteitsopbouw.

273 Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2375.

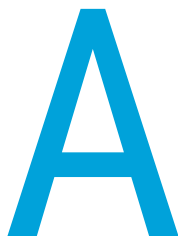
274 Kamerstukken II, 19637, 2019-2020, nr. 2535.

275 De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is een intergouvernementele organisatie, aangesloten bij de Verenigde Naties. IOM werkt aan het bevorderen van ordelijke en humane migratie; het stimuleren van internationale samenwerking op het gebied van migratie; het uitvoeren van initiatieven en projecten op het gebied van migratie; het geven van humanitaire hulp aan migranten die in nood verkeren, waaronder vluchtelingen en mensen die op de vlucht zijn binnen de eigen landsgrenzen.

276 Deze informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 25-11-2019.

277 IOM Nederland, 'Connecting Diaspora for Development (CD4D)', <https://iom-nederland.nl/migratie-en-ontwikkeling/connecting-diaspora-for-development-cd4d>, geraadpleegd op 19-12-2019.

Bijlage Methodologie en definities



Methodologie

Dit Jaaroverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door Bas Donders en Maren Stegink. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (DSUA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook de Directie Samenleving en Integratie en de Directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Koninklijke Marechaussee (KMar) van het ministerie van Defensie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) van het ministerie van JenV en de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV), bureau Migratiebeleid (BMB) en de Directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp, Migratie en Ontwikkeling (DSH-MO) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ), de Nationale Politie hebben een bijdrage aan de totstandkoming van deze rapportage geleverd.

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

- kamerstukken van de Eerste en Tweede Kamer;
- handelingen van de Eerste en Tweede Kamer;
- officiële publicaties van wet- en regelgeving in het Tractatenblad, het Staatsblad en de Staatscourant.

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

Om informatie te krijgen over organisaties en hun standpunten zijn veelal de websites van die organisaties geraadpleegd. Ook publicaties van verschillende organisaties over asiel en migratie zijn veelal op hun websites verkregen.

Ook om inzicht te verkrijgen in het publieke debat is vooral gebruikgemaakt van het internet. Met behulp van de internetsites van de grote landelijke dagbladen en van de nieuws- en actualiteitenprogramma's op de nationale televisie (zowel van publieke als commerciële omroepen) is onderzocht welke asiel- en migratie gerelateerde onderwerpen veel aandacht in de media hebben gekregen. Een belangrijke bron van informatie over de maatschappelijke debatten vormen de wekelijkse Nieuwsberichten Migratierecht.nl, een digitale uitgave van Sdu Uitgevers.²⁷⁸ Naast een algemene inventarisatie van asiel- en migratiegerelateerde onderwerpen is ook gekeken naar de media-aandacht voor specifieke onderwerpen die in het parlementaire debat aan de orde zijn gekomen.

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

Criteria voor het belang van wijzigingen in wet- en regelgeving

Het rapport streeft naar een zo volledig mogelijk overzicht van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen die aan de orde komen. Alle (voorgenomen) wijzigingen die een daadwerkelijke inhoudelijke aanpassing van deze wet- en regelgeving inhouden,

278 Beschikbaar op de niet-openbare website: <https://migratierecht.sdu.nl/>

worden opgenomen in het rapport. Alleen minimale wijzigingen worden niet meegenomen (denk daarbij bijvoorbeeld aan de jaarlijkse verhoging van bepaalde inkomensvereisten).

Criteria voor het belang van politieke en maatschappelijke debatten

Bij de politieke en maatschappelijke debatten en ontwikkelingen wordt geen volledigheid nagestreefd. Het doel van het Jaaroverzicht is om een indruk te geven van de belangrijkste onderwerpen van discussie op het gebied van asiel en migratie in Nederland. De volgende criteria zijn gebruikt om een selectie te maken. Om opgenomen te worden in het rapport, dient een politiek en maatschappelijk debat minstens aan de volgende cumulatieve voorwaarden te voldoen:

- het onderwerp is aan de orde gesteld in het parlement;
- het onderwerp is gedurende langere periode 'in het nieuws' geweest. Er moet dan in meerdere nieuwsmedia over gerapporteerd zijn.

Implementatie van Europese wet- en regelgeving

Het Jaaroverzicht beoogt een compleet beeld te geven van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie. Daarom komen alle ontwikkelingen op dit gebied in het rapport aan bod.

Termen en definities

Deze rapportage gaat uit van de definitie van relevante termen in de *EMN Asylum and Migration Glossary 6.0*.²⁷⁹ 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.

²⁷⁹ Asylum and Migration Glossary 6.0 - a tool for better comparability produced by the European Migration Network, May 2018. Beschikbaar op: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en.

Bijlage

B

Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid

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

- De **staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV)** is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Verder stuurt de Staatssecretaris de vreemdelingenketen aan.
- De **minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)** is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast is de minister van SZW verantwoordelijk voor integratie en inburgering.
- De **minister van Buitenlandse Zaken (BZ)** is verantwoordelijk voor het visumbeleid. De minister van BZ is ook verantwoordelijk voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten, die de situatie in belangrijke herkomstlanden van asielzoekers beschrijven, en individuele ambtsberichten, waarmee door een asielzoeker gepresenteerde feiten of documenten op juistheid en authenticiteit worden beoordeeld.
- De **minister van Defensie** is verantwoordelijk voor het beleid op de grenstoegang- en toezicht.
- De **Nederlandse gemeenten** zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning en hebben ook een rol bij de behandeling van naturalisatieverzoeken. Ook hebben gemeenten de taak om zorg te dragen voor de inburgering en de participatie van allochtone bevolkingsgroepen en de lokale uitvoering van het asielbeleid.
- De **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)**, een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Deze dienst beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland (willen) verblijven of Nederlander willen worden. Ook heeft de IND namens de minister van Buitenlandse Zaken een rol bij de beoordeling van aanvragen voor visa kort verblijf. Daarnaast beoordeelt de IND namens de minister van Buitenlandse Zaken alle aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).
- De **Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)** is als agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze regisseren van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.
- Het **Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)**, een zelfstandig bestuursorgaan, is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. In opdracht van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) biedt het COA mensen veilige huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. Het gaat vooral om asielzoekers en vluchtelingen, en om specifieke groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het COA is een uitvoeringsorganisatie met opvanglocaties in heel Nederland.
- De **Raad voor de Rechtsbijstand (RvR)** is een zelfstandig bestuursorgaan dat namens het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) de gesubsidieerde rechtsbijstand regelt in Nederland. Deze organisatie heeft onder meer de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in asielzaken.
- De **Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)**, een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid, is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsontnemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen uit Nederland, waaronder inbewaringstelling (de zogeheten vreemdelingenbewaring).

- **De Koninklijke Marechaussee (KMar)**, onderdeel van het ministerie van Defensie, heeft als belangrijke taak het handhaven van de Vreemdelingenwet. De KMar is verantwoordelijk voor de grens-toezicht, grenscontrole en grensbewaking. Door deze taakstelling draagt de KMar bij aan de bestrijding van onder andere irreguliere immigratie. In het maritieme domein vervult de Zeehavenpolitie de grensbewaking taak in de Rotterdamse haven en de KMar de maritieme grensbewaking in alle andere havens.
- De **Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)** maakt deel uit van de Nationale Politie. Zij houdt zich bezig met het toezicht op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen.
- De **Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)** voorziet de IND van informatie als het gaat om onderzoeks-subjecten bij wie de IND handelend kan optreden ten behoeve van de nationale veiligheid.
- De **Zeehavenpolitie (ZHP)**, ook onderdeel van de Nationale Politie, is verantwoordelijk voor de grensbewaking binnen de Rotterdamse haven.
- Het **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)** is een zelfstandig bestuursorgaan dat werkt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het is door het ministerie onder andere belast met de bindende advisering bij aanvragen om een gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf (single permit) voor vreemdelingen die willen werken in Nederland en met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen.
- De **Dienst uitvoering onderwijs (DUO)** is de uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid voor het onderwijs. DUO financiert (studiefinanciering voor studenten, scholieren en leraren) en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen en organiseert examens. Daarnaast ondersteunt DUO in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de gemeenten bij het uitvoeren van de Wet Inburgering.
- **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)** is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), maar voert ook opdrachten uit namens andere ministeries, waaronder de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast werkt RVO in opdracht van de Europese Unie (EU). De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vraagt bij een aantal verblijfsvergunningen de RVO om advies.
- De **Diplomatieke posten** zijn Nederlandse ambassades, consulaten, consulaten-generaal en permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. De diplomatieke posten behandelen aanvragen voor een visum kort verblijf. Verder kunnen vreemdelingen die in het buitenland willen naturaliseren tot Nederlander een verzoek om naturalisatie indienen bij een diplomatieke post. Ook kunnen zij daar een voor hen verplicht basisexamen inburgering afleggen en de verplichte naturalisatieceremonie bijwonen.
- De **Raad van State (RvS)** is onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De afdeling bestuursrechtspraak (AbRvS) oordeelt o.a. ook over kwesties waarin vreemdelingen niet eens zijn met beslissingen van de overheid.
- De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd beleids- en wetsadviezen uitbrengt aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.
- Het **Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)** is een onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het WODC is belast met het verrichten van onderzoek waaronder het evalueren van beleid en beleidsprogramma's, het adviseren over voorgenomen beleid en beleidsprogramma's, en het ontwikkelen, onderhouden en toegankelijk maken van data.
- De **Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)**, een intergouvernementele organisatie, speelt in Nederland een belangrijke rol bij vrijwillige terugkeer en herintegratie van vreemdelingen.
- **Stichting VluchtelingenWerk Nederland (VWN)** biedt praktische ondersteuning aan asielzoekers en behartigt hun belangen in het politieke debat.
- **CoMensha** is een onafhankelijk expertise- en coördinatiecentrum tegen mensenhandel. Samen met partners voeren zij de strijd tegen mensenhandel in Nederland. Daarbij richt CoMensha zich vooral

op de registratie, opvang en hulpverlening aan slachtoffers. Ook investeert de organisatie in het creëren van meer bewustwording over mensenhandel door middel van trainingen en voorlichting aan professionals.

- De **Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen** rapporteert aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Nederland. De Nationaal Rapporteur monitort de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt gevoerd en doet aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren.
 - **Stichting NIDOS** richt zich op alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voor kinderen die zonder ouder(s) in Nederland asiel aanvragen voorziet Nidos middels (tijdelijke) voogdij in het gezag. Ook voert Nidos de kindbeschermingsmaatregel Ondertoezichtstelling uit wanneer het om migrantengezinnen gaat, die de asielprocedure doorlopen en in een COA-locatie verblijven.
-

Organogram

Nederland: Institutioneel kader voor asiel en migratie

