

Jaaroverzicht 2020

Migratie en asiel in Nederland

Jaaroverzicht 2020

Migratie en asiel in Nederland

Auteurs

Ingrid Blankesteijn
Julia Koopmans
Simone Krop
Hanna van der Linden
Titia Maasland
Anouck Mes
Eva Notté
Annemieke Oost-Gerholt
Maren Stegink

EMN Nederland

Nationaal contactpunt in Nederland voor het Europees Migratienetwerk (EMN)

Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V)
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
Afdeling Onderzoek en Analyse (O&A)

Rijnstraat 8 | 2515XP Den Haag, Nederland

© EMN Nederland, augustus 2021

1 Samenvatting

Het Jaaroverzicht 2020 van het Europees Migratienetwerk Nederland (EMN Nederland) geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2020. Thema's die aan de orde komen zijn: reguliere migratie, internationale bescherming (asiel), alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen, integratie, Nederlandse nationaliteit en staatloosheid, grenscontrole, visumbeleid en Schengen, irreguliere migratie, maatregelen tegen mensenhandel, terugkeer en migratie en ontwikkeling. Het rapport is opgesteld door EMN Nederland en is gebaseerd op *deskresearch* en de bijdrage van experts van de Nederlandse migratieautoriteiten (zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst) en ministeries (zoals het ministerie van Justitie en Veiligheid).

In 2020 stond het **politieke en maatschappelijke debat** in het teken van de impact van Covid-19, ook op het gebied van migratie en asiel. Daarnaast trokken achterstanden in de asielprocedures, de brand in het vluchtelingenkamp Moria in Griekenland en het publieke debat over overlast door een kleine groep asielzoekers (uit veilige landen van herkomst) de aandacht.

Op het gebied van **reguliere migratie** zijn maatregelen getroffen om de verblijfsrechten te waarborgen van Britse burgers die in Nederland wonen na de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de Europese Unie (EU). In 2020 zijn er door VK-burgers ongeveer 34.790 aanvragen voor een nieuw verblijfsdocument ingediend. Tot eind 2020 werd door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in totaal op 32.920 aanvragen beslist.¹ Ook vonden er ontwikkelingen plaats op het gebied van migratie voor studie en onderzoek. Om de impact van de pandemie op te vangen, werd bijvoorbeeld de inkomenseis voor studenten en onderzoekers tijdelijk versoepeld en werd de deadline voor inschrijving in het hoger onderwijs verlengd.

Wat betreft **asiel**, had Covid-19 zware gevolgen voor asielprocedures en Dublin-overdrachten (asielzoekers die na een Dublin-procedure naar de EU-lidstaat worden overgebracht die verantwoordelijk wordt geacht voor de behandeling van de asielaanvraag). Deze procedures werden tijdelijk stopgezet om de verspreiding van het virus te beperken. De wettelijke beslistermijn voor asielaanvragen is daarom verlengd. Een ander belangrijk onderwerp op dit gebied, zoals hierboven al genoemd, was het wegwerken van de achterstand bij asielaanvragen sinds begin 2020. Dit resulteerde in de oprichting van een speciale Taskforce. Ook is er door het Nederlandse parlement een nieuwe tijdelijke wet aangenomen. De wet bepaalt dat als de IND niet tijdig beslist op een asielaanvraag, een asielzoeker geen recht meer heeft op een schadevergoeding. Deze wet is ingevoerd om te voorkomen dat dwangsommen door vertragingen in de asielprocedure verder oplopen. Ten slotte vonden in 2020 ongeveer 50 herplaatsingen van vluchtelingen (van de 100 geplande herplaatsingen) plaats als gevolg van de brand in kamp Moria in Griekenland. De brand had het opvangkamp verwoest, waardoor duizenden vluchtelingen hun onderdak verloren. De te nemen maatregelen naar aanleiding van de omstandigheden in het kamp waren een belangrijk onderwerp van discussie binnen Nederland. Er waren bijvoorbeeld verschillende meningen over het hervestigingsquotum dat deze vluchtelingen bescherming en verblijf in Nederland biedt.

Voor **minderjarigen en andere kwetsbare groepen** hadden de beleidswijzigingen in 2020 vooral betrekking op de waarborgen rondom terugkeerprocedures voor alleenstaande minderjarigen en de veiligheid van minderjarigen. Zo is de mogelijkheid ingevoerd om een leeftijdsonderzoek uit te voeren voor personen die beweren minderjarig te zijn, maar geen asiel aanvragen. Dit moet voorkomen dat alleenstaande minderjarigen mogelijk samen in de opvang worden gezet met volwassenen. Ook zijn er belangrijke maatregelen genomen om ervoor te zorgen dat minderjarigen tijdens de pandemie op afstand onderwijs konden volgen. Met betrekking tot andere kwetsbare groepen werd een vierde nationaal actieplan voor vrouwen gepresenteerd om de positie van vrouwen in (post-)conflictgebieden en

1 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Rapportage Brexit tot en met December 2020', geraadpleegd op 9 juni 2021.

in asielprocedures verder te versterken. Bovendien worden in Brazilië lesbische, homoseksuele, biseksuele, transgender en interseksuele (LGBTI) personen nu beschouwd als een uitzonderingsgroep, die de algemene in plaats van de versnelde asielprocedure zal volgen.

Op het gebied van **integratie** waren in 2020 de belangrijkste ontwikkelingen de planning en randvoorwaarden van een nieuw inburgeringsstelsel. De nieuwe Inburgeringswet is in juli 2020 door de Tweede Kamer aangenomen. De beoogde ingangsdatum van het nieuwe inburgeringsstelsel is aangepast naar 1 januari 2022. Daarnaast wordt gewerkt aan verbetering van de voorwaarden van het inburgeringsonderwijs, zoals maatregelen om overlap in het migrantenonderwijs en het inburgeringsexamen te voorkomen en de voorwaarden voor analfabetische migranten te versoepelen.

Met betrekking tot het **Nederlandschap en staatloosheid** maakte nieuwe informatie over de Dominicaanse Republiek het mogelijk voor Dominicaanse migranten om afstand te doen van hun nationaliteit bij verkrijging van het Nederlandschap. Verder is in december een wetsvoorstel ingediend voor de vaststellingsprocedure staatloosheid waarmee rechters staatloosheid kunnen vaststellen.

Op het gebied van **grensbeheer** werden voorbereidingen getroffen voor de terugtrekking van het VK uit de EU. Zo hebben Britse grensarbeiders (forenzen die regelmatig de grens overgaan) die in Nederland werken een grensarbeidersdocument nodig om hun activiteiten vanaf 2021 voort te zetten. Bovendien zijn er in 2020 inreisverboden ingevoerd om de verspreiding van Covid-19 in te dammen. Wat visa betreft, is de wijziging van de gemeenschappelijke visumcode van kracht geworden. De visumcode betreft EU-beleid inzake de procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa voor kort verblijf aan onderdanen van niet EU/EER-landen.

Voor **irreguliere migratie en mensensmokkel** werden de lopende programma's voortgezet en nieuwe programma's ingevoerd om irreguliere migratie te voorkomen. In het Vreemdelingenbesluit is het identificatie- en registratieproces gewijzigd om ongeoorloofde toegang tot Nederland te voorkomen. Daarnaast werden internationale samenwerkingsactiviteiten en bewustmakingscampagnes ingezet om irreguliere migratie te voorkomen.

De maatregelen tegen **mensenhandel** werden in 2020 via het interdepartementale programma "Samen tegen mensenhandel" voortgezet. Daarnaast werd een netwerk opgericht tijdens een bijeenkomst georganiseerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Justitie en Veiligheid om lokale overheden in de strijd tegen mensenhandel te ondersteunen. Er zijn verdere maatregelen genomen om de identificatie van en informatieverstrekking aan slachtoffers van mensenhandel te verbeteren. Nederland financierde ook bewustwordingscampagnes voor migranten in het buitenland.

Op het gebied van **terugkeer** stond het jaar 2020 in het teken van de Covid-19-pandemie, die een grote impact had op de terugkeer van daartoe verplichte migranten afkomstig van landen buiten de EU/EER. Naast enkele doelgroepen konden de meeste migranten van buiten de EU/EER alleen terugkeren als zich bepaalde mogelijkheden voordeden. Daarnaast is er ingezet op het een efficiënter verloop van het vrijwillige terugkeer proces, zoals het openen van een nieuwe periode in de Subsidieregeling 2019 om begeleide vrijwillige terugkeer te ondersteunen.

In relatie tot **migratie en ontwikkeling** zijn programma's in niet-EU-landen gefinancierd door Nederland. Het gaat om het bieden van bescherming (waaronder geestelijke gezondheidszorg) aan vluchtelingen, het stimuleren van werkgelegenheid en het verbeteren van onderwijs. Het gaat met name om acht focuslanden en het belangrijkste instrument is het Prospects Partnership met International Finance Corporation (IFC), International Labour Organization (ILO), UNHCR, UNICEF en de Wereldbank. Ook werd Nederland in maart 2020 voorzitter van het Khartoum Process, het platform voor samenwerking tussen de landen langs de migratieroute tussen de Hoorn van Afrika en Europa.

Inhoud

1	Samenvatting	3
2	Inleiding	7
3	Ontwikkelingen binnen het politieke en maatschappelijke debat	8
4	Reguliere migratie	13
4.1	Overkoepelende beleidswijzigingen	14
4.2	Economische migratie	16
4.3	Migratie voor studie en onderzoek	17
4.4	Gezinsmigratie	19
4.5	Uitwisseling	19
4.6	Andere ontwikkelingen	19
5	Internationale bescherming (asiel)	21
5.1	Asielprocedure	22
5.2	Dublinprocedures en grensprocedures	27
5.3	Opvang van asielzoekers	28
5.4	Hervestiging en herplaatsing	30
6	Minderjarigen en andere kwetsbare groepen	32
6.1	Minderjarigen	33
6.2	Andere kwetsbare groepen	36
7	Integratie	38
7.1	Algemene inburgeringsmaatregelen	38
8	Nederlanderschap en staatloosheid	40
8.1	Nederlanderschap	40
8.2	Staatloosheid	41
9	Grenzen, visum en Schengen	42
9.1	Grenzen	42
9.2	Terugtrekking van het VK uit de EU	43
9.3	Visum	43
9.4	Schengen	44
10	Irreguliere migratie en mensensmokkel	46
10.1	Irreguliere migratie	46
10.2	Mensensmokkel	47
11	Maatregelen tegen mensenhandel	48
11.1	Nationale strategische beleidsontwikkelingen	48
11.2	Identificatie en informatieverstrekking aan slachtoffers van mensenhandel	49
11.3	Samenwerking met niet EU/EER-landen	50

12	Terugkeer	52
12.1	Snelle, duurzame en effectieve terugkeer	53
12.2	Begeleide vrijwillige terugkeer	55
13	Migratie en ontwikkeling	56
14	Bijlage A – Methodologie en definities	57
	Methodologie	57
15	Bijlage B – Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid	59
	Organogram	62

2

Inleiding

Het jaar 2020 stond in het teken van de uitbraak van de Covid-19 pandemie en de daarmee samenhangende maatregelen om verspreiding van het virus tegen te gaan. De impact op migratie en asiel was groot. Het had gevolgen voor de bewegingsmogelijkheid van migranten, asielzoekers en de organisaties die betrokken zijn bij het immigratieproces vanaf de verblijfsaanvraag tot aan terugkeer. Deze organisaties moesten zich snel aanpassen. Zij moesten bijna al hun diensten plotseling stilleggen en het daarna weer langzaam openen in de tweede helft van 2020.

Om meer inzicht te krijgen in deze snel veranderende maatregelen en om een gemeenschappelijke wereldwijde aanpak tegen Covid-19 op te zetten, heeft het Europese Migratienetwerk (EMN) in verschillende onderzoeken met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) samengewerkt. EMN en OESO hebben gezamenlijk studies gepubliceerd over de gevolgen van Covid-19 op vrijwillige en gedwongen terugkeer² en op arbeidsmigratie in essentiële sectoren in de EU en OESO-landen.³

Dit jaaroverzicht 2020 van EMN Nederland rapporteert over deze belangrijke ontwikkelingen en maatregelen met betrekking tot Covid-19. Ook geeft het een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2020. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de belangrijkste maatschappelijke debatten in Nederland.

Indeling

Thema's die in dit jaaroverzicht aan de orde komen zijn reguliere migratie, internationale bescherming (inclusief asiel), alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen, het Nederlanderschap en staatloosheid, integratie, grensbewaking, visumbeleid en Schengen, irreguliere migratie, maatregelen tegen mensenhandel, terugkeer en migratie en ontwikkeling. Voordat deze thema's in het jaaroverzicht aan de orde komen, worden eerst in hoofdstuk 3 de algemene politieke ontwikkelingen en maatschappelijke debatten besproken die in 2020 plaatsvonden op het gebied van asiel en migratie in Nederland.

Dit rapport is het resultaat van *deskresearch* en bijdrage van experts van de Nederlandse migratie-autoriteiten. Meer informatie over de methodiek en het overzicht van de verschillende experts die een bijdrage hebben geleverd is te vinden in bijlage A. Bijlage B geeft de lezer een overzicht van de algemene inrichting van het Nederlandse migratie- en asielbeleid en de taken van de betrokken organisaties.

Op basis van dit rapport en de rapporten van andere lidstaten heeft het EMN het Europese EMN 2020-jaaroverzicht over migratie en asiel samengesteld. Dit internationaal vergelijkend jaaroverzicht en de jaarverslagen van de andere lidstaten zijn beschikbaar op de Europese EMN-website.⁴

² EMN en OECD, '[Onderzoek: Gevolgen Covid-19 voor vrijwillige en gedwongen terugkeer](#)', geraadpleegd op 8 maart 2021.

³ EMN en OECD, '[Onderzoek: Impact Covid-19 op arbeidsmigratie in essentiële sectoren in de EU- en OECD-landen](#)', geraadpleegd op 8 maart 2021.

⁴ Voor meer informatie, ga naar: ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

3 Ontwikkelingen binnen het politieke en maatschappelijke debat

Organisaties in het migratie-domein

Binnen het migratieproces zijn drie primaire organisaties actief, die onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid vallen:

- **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND):** beoordeelt alle aanvragen van migranten die in Nederland willen verblijven of die de Nederlandse nationaliteit willen verkrijgen. Ook speelt de IND een rol bij de beoordeling van aanvragen voor visa kort verblijf en een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV).
- **Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA):** verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Het COA biedt huisvesting en ondersteunt asielzoekers bij de voorbereiding op hun toekomst in Nederland of elders. De opvangcentra van het COA zijn verspreid over heel Nederland.
- **Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V):** verantwoordelijk voor het organiseren van een humaan vertrek van migranten die Nederland moeten verlaten. DT&V biedt terugkeerbegeleiding voor migranten die vrijwillig willen terugkeren.

Zie bijlage B voor een uitgebreide lijst van Nederlandse overheidsorganisaties met verantwoordelijkheden op het gebied van migratie en asiel.

In 2020 stond het politieke en maatschappelijke debat in het teken van de impact van Covid-19, ook op het gebied van migratie en asiel. Daarnaast kregen ook achterstanden in de asielprocedures, de brand in het vluchtelingenkamp Moria in Griekenland en overlast van een specifieke groep asielzoekers veel aandacht. In 2020 vonden ook andere belangrijke beleidsontwikkelingen plaats, die echter niet het onderwerp van maatschappelijke en politieke discussie waren. Het zijn wel belangrijke beleidswijzigingen of ontwikkelingen met betrekking tot de uitvoering van eerder gestarte initiatieven. Het betreft nieuwe wetgeving over inburgering die werd aangenomen en nieuwe wetgeving over staatloosheid die werd ingediend.

Impact van Covid-19 op het gebied van migratie

De uitbraak van Covid-19 in 2020 en de maatregelen om de verspreiding van het virus in te dammen hadden directe gevolgen op het gebied van migratie. In Nederland werden verschillende processen getroffen. In het begin van de pandemie in maart werd de asielprocedure opgeschort, werd er noodopvang ingericht voor nieuw aangekomen asielzoekers⁵ en was er slechts beperkte toegang tot de loketten van de IND, waar biometrie wordt afgenomen en waar migranten hun verblijfsvergunning kunnen ophalen.⁶ Zowel binnen de asiel- als de reguliere migratieprocedure (met uitzondering van de grensprocedure) stopte de IND met het afnemen van gehoren. De DT&V beperkte haar terugkeerbegeleiding tot bepaalde doelgroepen. Vanaf 28 april werden de migratiediensten geleidelijk weer opgestart.⁷ Kranten berichtten over uitbraken van het virus en de impact op de leefomstandigheden in opvangcentra.⁸ Daarnaast kreeg de kwetsbare positie van ongedocumenteerde migranten tijdens de pandemie Covid-19 media-aandacht.⁹

5 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Noodopvang voor onderdanen van derde landen in Groningen', geraadpleegd op 29 maart 2021.

6 EMN, 'reacties van EU- en OESO-lidstaten op het beheer van verblijfsvergunningen en arbeidsmigranten tijdens de Covid-19-pandemie', geraadpleegd op 11 June 2021.

7 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2633

8 NRC, 'Gevaarlijke situatie in asielzoekerscentra door tekort aan hulpmiddelen', geraadpleegd op 30 maart 2021; RTV Drenthe, 'Corona-uitbraak azc Ter Apel: elf bewoners besmet en ruim zeventig in quarantaine', geraadpleegd op 30 maart 2021; AD, 'Corona-uitbraak bij Wagenings asielzoekerscentrum: 39 bewoners besmet en overgebracht naar uitwijklocatie', geraadpleegd op 30 maart 2021; Nu.nl, 'Vijftig asielzoekers in quarantaine na corona-uitbraak in azc in Delfzijl', geraadpleegd op 30 maart 2021.

9 Nieuwsuur, 'Illegale verzoeken coronaklachten uit angst voor isolatie', geraadpleegd op 30 maart 2021; NPO Radio 1, 'Irreguliere arbeidsmigranten in de knel door corona-crisis', geraadpleegd op 30 maart 2021; Het Parool, 'Hulporganisaties: geef ongedocumenteerden en daklozen 24-uursopvang', geraadpleegd op 30 maart 2021.

Covid-19 had ook zijn impact op door Nederland gefinancierde programma's in het buitenland. Het ging onder meer om programma's in derde landen die opvang bieden aan vluchtelingen uit die regio. Deze programma's hebben tot doel de perspectieven van vluchtelingen, ontheemden en kwetsbare gast-gemeenschappen te verbeteren.¹⁰ De initiatieven zijn aangepast om complicaties en vertragingen door Covid-19 op te vangen. Zo hebben UNICEF en UNHCR binnen het door Nederland gefinancierde partnerschap Prospects samengewerkt met autoriteiten in Kenia. Het doel was de mogelijkheden voor kinderen om basisonderwijs vanuit huis te volgen te vergroten, bijvoorbeeld door het verstrekken van radio's en tekstboeken.

Taskforce opgericht om achterstand asielaanvragen weg te werken

Begin 2020 was er bij de IND een achterstand van 15.350 asielaanvragen ontstaan. Dit heeft geleid tot hoge dwangsommen voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en lange wachttijden voor asielzoekers vanwege de vertraging in de asielprocedure.¹¹ Daarom is er in maart 2020 een speciale Taskforce opgericht om de achterstand weg te werken. Zie voor meer informatie hoofdstuk 5.

De voornaamste oorzaak van de achterstand was een personeelstekort, in combinatie met een lichte stijging van het aantal asielaanvragen.¹² De Taskforce besloot over alle asielaanvragen die vóór 1 april 2020 zijn ingediend. De Taskforce heeft verschillende tegenslagen gekend. Volgens de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid waren deze tegenvallers te wijten aan anti-coronamaatregelen en aanloopproblemen. Daarnaast gaf de Staatssecretaris aan dat een van de doelen van de Taskforce was om zorgvuldig te zijn in de besluitvorming. Versnelling van het proces was dus niet mogelijk. Wat betreft de kosten moest de IND eind november 2020 11,5 miljoen euro aan dwangsommen betalen. De verwachting was dat er in 2020 en 2021 nog eens 32 miljoen euro moest worden betaald.¹³ Eind 2020 had de Taskforce 8.200 aanvragen afgerond en over ongeveer 7.000 moesten nog worden beslist vóór de tweede helft van 2021.¹⁴

De Taskforce zorgde voor veel aandacht in het publieke debat. In augustus stond het publieke debat in het teken van de achterstand van de Taskforce. Volgens asieladvocaten en asielzoekers zelf werden afspraken met de IND op het laatste moment afgezegd en werd het moeilijk om met medewerkers van de Taskforce in contact te komen.¹⁵ De Staatssecretaris erkende de tegenslagen, maar reageerde dat de problemen zouden worden opgelost door verdere maatregelen te nemen.¹⁶ In september kwamen verschillende medewerkers van de Taskforce anoniem naar de media. Zij spraken hun ongenoegen uit over hun werk, omdat zij geen nieuwe zaken ontvingen terwijl zij van de grote achterstand op de hoogte waren. Ze gaven aan dat dit te wijten was aan efficiëntie- en organisatorische problemen. Ook enkele asielzoekers uitten hun frustratie. Ze verzamelden zich in kleine aantallen bij verschillende opvangcentra, toen duidelijk werd dat procedures van sommige asielzoekers die na 1 april Nederland waren binnengekomen al waren gestart.¹⁷ Later in het jaar benadrukte de Staatssecretaris dat er ondanks de tegenslagen en ongebruikelijke omstandigheden van Covid-19 verbeteringen zijn doorgevoerd binnen de Taskforce.¹⁸

Herplaatsing van 100 kwetsbare vluchtelingen uit het Griekse opvangkamp Moria

Een brand in september 2020 verwoestte het opvangkamp Moria op het Griekse eiland Lesbos, waardoor duizenden vluchtelingen onderdak verloren. De situatie was een belangrijk onderwerp in het politieke debat in het jaar 2020. Naar aanleiding van de brand kondigde de Staatssecretaris aan dat als de Griekse regering een verzoek zou doen om de meest kwetsbare slachtoffers te herplaatsen, de Nederlandse regering bereid zou zijn om 100 kwetsbare asielzoekers in Nederland op te vangen. Oorspronke-

10 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2620.

11 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2585.

12 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2543.

13 Rijksoverheid, '[Taskforce breidt werkzaamheden uit om achterstand asielaanvragen op te lossen](#)', 1 maart 2021.

14 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), '[Taskforce behandelt 8.200 asielaanvragen](#)', geraadpleegd op 9 maart 2021.

15 De Volkskrant, '[Chaos bij taskforce die onder grote druk duizenden achterstallige asielaanvragen moet afhandelen](#)', geraadpleegd op 23 maart 2021.

16 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2650.

17 NOS, '[IND-personeel heeft weinig om handen, ondanks werkachterstand asielaanvragen](#)', geraadpleegd op 23 maart 2021.

18 Rijksoverheid, '[Taskforce werkt langer door om achterstanden asielaanvragen weg te werken](#)', geraadpleegd op 23 maart 2021.

lijk besloot de Nederlandse regering om maximaal 50 alleenstaande minderjarigen (tot 14 jaar oud) en ten minste 50 leden van kwetsbare gezinnen met minderjarige kinderen te herplaatsen.¹⁹ Samen met de verwachte extra binnenkomsten na gezinshereniging, zou het totale aantal binnenkomsten als gevolg van dit plan van het totale nationale hervestigingsquotum worden afgetrokken. Verder drong het Nederlandse parlement erop aan dat de migranten zo snel mogelijk in Nederland moesten aankomen. Gezien de moeilijkheden bij het identificeren van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) die in aanmerking kwamen voor het Nederlandse voorstel, en op verzoek van de Griekse autoriteiten, heeft de Nederlandse regering besloten prioriteit te geven aan de selectie en herplaatsing van kwetsbare gezinnen met minderjarige kinderen die van het eiland naar het vasteland waren overgebracht en in aanmerking kwamen voor een asielstatus. Medio februari 2021 waren 100 kwetsbare migranten herplaatst: 57 kwetsbare minderjarigen (waaronder twee AMV) en 43 volwassenen.

Deze ontwikkelingen kregen veel aandacht in het politieke debat en de media. Verschillende kranten hebben bericht dat de bewoners van het opvangkamp Moria vermoedelijk de brand hebben aangestoken, vanwege de onvrede over de omstandigheden en een corona-uitbraak in het kamp.²⁰ Naar aanlei-

Nieuw tijdelijk vluchtelingenkamp Kara Tepe met UNHCR-tenten op het eiland Lesbos, Griekenland, na de verwoestende brand in Moria vluchtelingenkamp in september 2020.

Foto: AP Photo, Panagiotis Balaskas



ding van de branden heeft de Tweede Kamer de Nederlandse regering om een brief over de situatie op Lesbos verzocht, voorafgaand aan een speeddebat met de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Tijdens dit debat spraken enkele politieke partijen hun frustratie uit over het feit dat de 100 herplaatste kwetsbare vluchtelingen werden afgetrokken van het aantal kwetsbare vluchtelingen dat onder het nationale quotum naar Nederland worden herplaatst. Dit zou resulteren in een inruil in plaats van een extra humanitair gebaar. Ze benadrukten het korte-termijnkarakter van het besluit en voerden aan dat een duurzamer plan nodig was.²¹ Andere politieke partijen waren niet tevreden met de herplaatsing van 100 vluchtelingen, maar om andere redenen. Naar hun idee zou een strenger EU-grensbeheer een prioriteit moeten zijn.²² Volgens NOS Nieuws heeft de situatie ook tot stille protesten in heel Nederland geleid. Demonstranten deelden de mening dat er een duurzame oplossing nodig was. Ze stelden ook dat het opnemen van 100 vluchtelingen veel te weinig was, gezien de onmenselijke omstandigheden waarin veel inwoners van Moria leefden.²³

19 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2652. Zie ook hoofdstuk 1.6 onder 18.

20 NOS, 'Tekorten, trauma's en corona brachten mensen op Moria tot waanzin'; NRC, 'Moria bereikt kookpunt na brand', geraadpleegd op 15 maart 2021.

21 Parlementair debat (10-09-2020), 'Brand vluchtelingenkamp Lesbos', geraadpleegd op 20 mei 2021.

22 Parlementair debat (10-09-2020), 'Brand vluchtelingenkamp Lesbos', geraadpleegd op 20 mei 2021.

23 NOS, 'Stilteprotest voor opvang honderden vluchtelingenkinderen in Nederland', geraadpleegd op 15 maart 2021.

Maatregelen tegen overlastgevende asielzoekers

Overlast en grensoverschrijdend gedrag van een relatief kleine groep asielzoekers (uit veilige landen van herkomst) kreeg in 2020, net als in 2019, veel aandacht in de media en het parlement.²⁴ Het ging onder meer om het niet naleven van de regels van de opvangcentra, winkeldiefstal en agressie. De Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in 2020 een aantal aanvullende maatregelen genomen. Het betrof onder meer de uitkering van 1 miljoen euro door het ministerie van Justitie en Veiligheid aan gemeenten. Dit was bestemd voor de realisatie van lokale plannen om overlast en grensoverschrijdend gedrag van asielzoekers te minimaliseren. Zie hoofdstuk 5 voor meer informatie over de genomen maatregelen.

Omdat de maatregelen vooral gericht waren op oplossingen op lokaal niveau, reageerden gemeenten verschillend op hoe zij zouden omgaan met de groepen asielzoekers die overlast veroorzaken.²⁵ In het blad van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) stelde de burgemeester van de gemeente Harderwijk dat snelle reacties op overlast noodzakelijk waren. Samenwerking tussen gemeente, organisaties die zich bezighouden met opvang, verblijfsaanvragen (en terugkeer) van asielzoekers en rechtshandhaving stond daarom voorop. Door snel te reageren zou een voorbeeld worden gesteld voor andere overlastgevende asielzoekers, waarvan een relatief hoog percentage uit veilige landen van herkomst afkomstig is.²⁶ Elf gemeenten, waaronder Boxmeer, Grave, Emmen en Den Helder, maakten gebruik van de 1 miljoen euro om lokale plannen op te stellen. Emmen zette in op extra toezicht in en rond het centraal station, Den Helder op extra wijkdiensten en Grave zette meer toezicht in het openbaar vervoer in.

Brexit

De situatie voor burgers van het Verenigd Koninkrijk (VK) (en hun gezinsleden uit landen van buiten de EU/EER) die in Nederland wonen is in 2020 niet veranderd. Op basis van het terugtrekkingsakkoord van het VK werd het jaar gekenmerkt als een overgangperiode, die op 1 februari 2020 inging en zich voortzette tot het einde van 2020.²⁷ In de loop van het jaar 2020 hebben echter verschillende beleidsontwikkelingen plaatsgevonden ter voorbereiding op het einde van de overgangperiode. Dit verliep vrij harmonieus in het politieke debat en was ook geen grote zorg in het publieke debat. De ontwikkelingen omvatten:

- De IND heeft burgers van het VK en hun in Nederland wonende gezinsleden uit landen van buiten de EU/EER uitgenodigd om een aanvraag voor een verblijfsvergunning in Nederland in te dienen.
- De IND heeft nieuwe verblijfsdocumenten afgegeven aan de meeste in Nederland wonende VK-onderdanen en hun gezinsleden op grond van het Brexit-terugtrekkingsakkoord. In 2020 zijn er ongeveer 34.790 aanvragen door VK-onderdanen voor deze verblijfsdocumenten ingediend. In totaal werd er tot eind 2020 op 32.920 aanvragen beslist.²⁸
- Grensarbeiders kunnen bij de IND een document aanvragen om hun werk na de overgangperiode voort te kunnen zetten.
- Er werden grenscontroles voorbereid voor verschillende scenario's van de Brexit.²⁹

Inburgering

Verdere voorbereidende werkzaamheden vonden plaats in het kader van de nieuw vastgestelde Wet inburgering. De nieuwe Wet inburgering werd in juli 2020 door de Tweede Kamer aangenomen. De ingangsdatum van de nieuwe Wet inburgering is aangepast naar 1 januari 2022. Binnen het nieuwe stelsel krijgen gemeenten weer de verantwoordelijkheid voor het regelen van de inburgering.³⁰ Voor meer informatie, zie hoofdstuk 7.

24 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2671.

25 RTL Nieuws, 'Boa's en cameratoezicht: zo gaan gemeenten overlastgevende asielzoekers aanpakken', geraadpleegd op 23 maart 2021.

26 VNG Magazine, 'Overlastgevende asielzoekers – Lik op stuk', geraadpleegd op 23 maart 2021.

27 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Brexit: IND stuurt Britten informatiebrief', geraadpleegd op 17 december 2020.

28 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Rapportage Brexit tot en met december 2020', geraadpleegd op 9 juni 2021.

29 Kamerstukken II, 2019-2020, 35 393, nr. 7.

30 Rijksoverheid (2018), 'Inburgering op de schop: nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk, leenstelsel afgeschaft' <Inburgering op de schop: nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk, leenstelsel afgeschaft | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl>.

Staatloosheidsprocedure

Op 21 december 2020 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer dat ziet op een vaststellingsprocedure waarmee rechters staatloosheid kunnen vaststellen.³¹ Het wetsvoorstel is tot stand gekomen op basis van een in 2013 uitgebracht advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken om een dergelijke procedure in te voeren voor personen die hun staatloosheid niet door middel van documenten kunnen aantonen.³² Op grond van deze regeling kunnen betrokkenen in een vaststellingsprocedure verzoeken om hun nationaliteitsgebrek officieel te bevestigen. Zowel personen met wettig verblijf die niet (goed) gedocumenteerd zijn, als personen zonder wettig verblijf kunnen een aanvraag indienen. Vastgestelde staatloosheid biedt de betrokkene meer rechten, bijvoorbeeld toegang tot een versoepelde naturalisatieprocedure.³³

Het nieuwe wetsvoorstel kreeg begin 2021 aandacht.³⁴ Het Europees Netwerk Staatloosheid wees erop dat het wetsvoorstel ernstige tekortkomingen heeft.³⁵ Zo stelt het wetsvoorstel onder meer een wachttijd van 10 jaar voor, voor kinderen die in Nederland staatloos zijn geboren om de Nederlandse nationaliteit aan te vragen. Het Netwerk benadrukte ook het belang van het nieuwe wetsvoorstel door te verwijzen naar een besluit van het Mensenrechtencomité van de Verenigde Naties van december 2020. In het besluit werd Nederland erop aangedrongen de wetgeving te herzien om ervoor te zorgen dat er een procedure komt voor het vaststellen van staatloosheid.³⁶

31 *Kamerstukken II*, 2020-2021, 35 687, nr. 3.

32 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), '[Advies: Geen land te bekennen](#)', geraadpleegd op 11 maart 2021.

33 EMN, '[Jaarverslag 2019. Migratie en Asiel in Nederland](#) (emnetherlands.nl)', geraadpleegd op 8 maart 2021.

34 Zie bijvoorbeeld de Nederlandse krant: Trouw, '[Dat paspoort blijft bijna onbereikbaar voor langdurig staatslozen](#)', geraadpleegd op 8 maart 2021.

35 Europees Netwerk Staatloosheid, '[Een overwinning voor mensenrechten in Zhao v. Nederland \(de 'zaak Denny'\): nationaliteit vanaf de geboorte, zonder uitzonderingen](#)', geraadpleegd op 11 maart 2021.

36 Kabinet van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, '[Nederland heeft het recht van kinderen op nationaliteit geschonden, oordeelt VN-Comité](#)', geraadpleegd op 11 maart 2021.

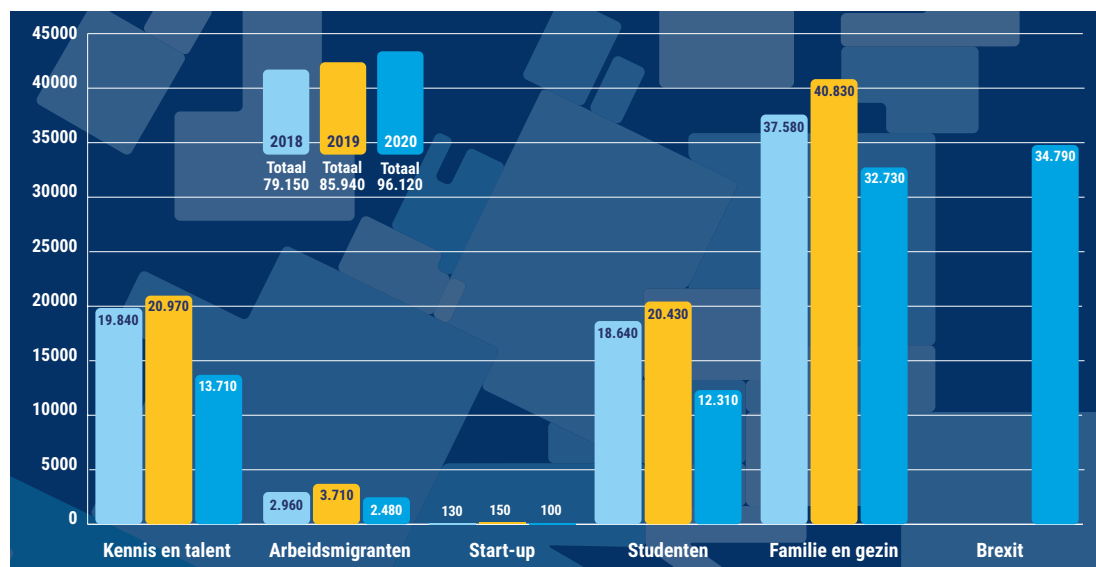
4 Reguliere migratie

Afhankelijk van de verblijfsgrond kan reguliere migratie in verschillende groepen worden verdeeld. De categorieën die in dit jaarverslag worden gebruikt, zijn economische migratie, migratie vanwege studie of onderzoek aan een onderwijsinstelling, gezinsmigratie en migratie in het kader van uitwisselingsprogramma's. Dit hoofdstuk gaat in op beleidsontwikkelingen op deze verschillende terreinen.

In 2020 zijn in Nederland 96.120 aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning ingediend.^{37,38} Dit is een stijging ten opzichte van 2019, toen 85.940 aanvragen werden ingediend. Deze stijging is het gevolg van 34.790 aanvragen van Britse burgers die hun verblijfsrecht na de Brexit veiligstellen. Het aantal aanvragen voor andere verblijfsgronden is gedaald ten opzichte van 2019. Dit is hoogstwaarschijnlijk veroorzaakt door de Covid-19 pandemie, welke reizen en migratie vanaf maart 2020 belemmerde.

Figuur 1:
Aantal aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen in 2018, 2019 en 2020 (exclusief uitwisseling, humanitair en bijzonder verblijf)

Bron: IND (2020),
Jaarcijfers 2020



Onderzoeken EMN over reguliere migratie

Het EMN heeft in 2020 meerdere onderzoeken over reguliere migratie gepubliceerd. Wat betreft economische migratie heeft EMN onderzoek gedaan naar de toelatingsregelingen voor startende en innovatieve ondernemers³⁹ en seizoenarbeiders.⁴⁰ Ook werd gerapporteerd over de impact van Covid-19 op arbeidsmigratie en internationale studenten.⁴¹ Ten slotte heeft EMN een studie gepubliceerd over de EU-status langdurig ingezetenen.⁴²

37 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Jaarverslag 2020: door corona minder aanvragen ingediend', 8 juni 2021

38 In dit jaarverslag worden de jaar- en halfjaarcijfers gerapporteerd op basis van landelijke definities. De cijfers volgens de Eurostat-definitie zijn namelijk nog niet beschikbaar. Door het verschil in de gebruikte definities kunnen de cijfers afwijken van de Eurostat-cijfers

39 Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoek: EU-lidstaten trekken start-ups en innovatieve ondernemers aan van buiten de EU | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#).

40 Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Seizoensarbeid: ontwikkelingen in wetgeving en beleid | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#).

41 De onderzoeken zijn te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoeken | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#).

42 Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoek: Migranten die langdurig in de EU verblijven | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#).

4.1 Overkoepelende beleidswijzigingen

Brexit

Op 31 januari 2020 heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) officieel de Europese Unie (EU) verlaten. Dit was het resultaat van een referendum in 2016, waarbij de meerderheid van de Britse burgers voor de zogenaamde 'Brexit' stemde. Het VK en de EU hebben overeenstemming bereikt over hun toekomstige partnerschap dat per 1 januari 2021 zal gelden.⁴³

Voorbereiden van verblijfsrechten van VK-onderdanen na Brexit

Het terugtrekkingsakkoord van het VK voorzag in een overgangsperiode van 1 februari 2020 tot en met 31 december 2020. De situatie voor Britse burgers (en hun gezinsleden uit landen buiten EU/Europese Economische Ruimte (EER)) die in Nederland wonen, is dus niet veranderd in 2020.⁴⁴ Desalniettemin vonden er voorbereidingen plaats om de verblijfsrechten voor Britse onderdanen en hun familieleden na het einde van de overgangsperiode in te regelen:

- In januari kondigde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) aan dat het tijdens de overgangsperiode uitnodigingen naar Britse onderdanen zou sturen om een verblijfsvergunning op grond van het terugtrekkingsakkoord aan te vragen. Na ontvangst van een uitnodiging is aan VK-onderdanen gevraagd om binnen 4 weken een verblijfsvergunning aan te vragen, zodat de IND alle aanvragen op tijd in behandeling kan nemen.⁴⁵ Vanaf augustus 2020 hebben Britse onderdanen geen uitnodiging meer nodig om een verblijfsvergunning aan te vragen.⁴⁶ In 2020 zijn er ongeveer 34.790 aanvragen ingediend door VK-onderdanen voor deze verblijfsdocumenten. In totaal werd er tot eind 2020 op 32.920 aanvragen beslist.⁴⁷
- Op grond van het terugtrekkingsakkoord kunnen VK-onderdanen en hun gezinsleden die vóór 1 januari 2021 legaal in Nederland verbleven, tot 30 juni 2021 een aanvraag voor een verblijfsdocument indienen. Zij kunnen in aanmerking komen voor een tijdelijk verblijfsdocument (5 jaar geldig) of een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd (10 jaar geldig), afhankelijk van de verblijfsduur in Nederland.⁴⁸
- VK-onderdanen met een permanent EU-verblijfsdocument werden uitgenodigd om deze voor een vervangend verblijfsdocument in te ruilen.⁴⁹
- In augustus is een extra IND-loket exclusief voor VK-onderdanen en hun gezinsleden geopend om hun biometrie af te laten nemen, wat nodig is voor de aanvraag voor een verblijfsvergunning.⁵⁰

Ook is er een wijziging aangebracht met betrekking tot onderdanen van het VK en hun familieleden die hun recht op duurzaam verblijf in Nederland hebben verloren op grond van de Richtlijn 2004/38/EG vanwege een afwezigheid van meer dan twee opeenvolgende jaren. De duur van twee jaar afwezigheid was vastgelegd in de Richtlijn. Afgeleid van het terugtrekkingsakkoord komen ze nu in aanmerking voor een permanente verblijfsstatus, als hun afwezigheid niet langer dan vijf opeenvolgende jaren heeft geduurd. Dit is in lijn met de interpretatie van het terugtrekkingsakkoord door de Europese Commissie en de Britse regering. Deze wijziging is doorgevoerd in de Vreemdelingen-circulaire (Vc).

43 Rijksoverheid, 'Brexit - EU-VK akkoord: stand van zaken', 24 maart 2020.

44 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Brexit: De IND stuurt Britten een informatiebrief', 17 december 2020.

45 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Brexit Nieuwsbrief april 2020', 17 december 2020.

46 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Brexit Nieuwsbrief oktober 2020', 17 december 2020.

47 IND (2020), 'Rapportage Brexit tot en met December 2020', 9 juni 2021.

48 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Q&A Brexit', 17 december 2020.

49 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Brexit: De IND stuurt Britten een informatiebrief', 17 december 2020.

50 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Brexit Nieuwsbrief april 2020', 17 december 2020.

Grensarbeidersdocument voor Britten

In verband met de Brexit hebben Britse grensarbeiders die in Nederland werken een document 'Grensarbeider' nodig om hun werkzaamheden vanaf 1 januari 2021 voort te zetten.⁵¹ Het doel van dit nieuwe beleid is om de voortzetting van het grenswerk van onderdanen van het VK te vergemakkelijken na de terugtrekking van het VK uit de EU. Met een grensarbeidersdocument kunnen VK-onderdanen gemakkelijk Nederland in- en uitreizen.

De aanvraagprocedure voor dit document is medio oktober 2020 geopend.⁵² Om voor het document in aanmerking te komen, moet een grensarbeider vóór 1 januari 2021 als grensarbeider in Nederland hebben gewerkt. Het geldt niet voor tijdelijk gedetacheerde arbeiders. Verder moet de grensarbeider voldoen aan het criterium van reële en feitelijke arbeid door ten minste 40% van de voor dat beroep in Nederland gebruikelijke volledige arbeidsduur te werken, dan wel een arbeidsinkomen van ten minste 50% van de maatschappelijk uitkeringsnorm in Nederland te hebben.⁵³

Boetebeleid voor (erkende) referenten

Sinds de invoering van de Wet Modern Migratiebeleid 2013 is de IND bevoegd om boetes op te leggen aan (erkende) referenten⁵⁴ en migranten die een verblijfsvergunning aanvragen en zich niet aan de regels houden. Op 25 februari 2020 zijn wijzigingen in dit boetebeleid in werking getreden. Het doel was om meer handvaten te bieden voor differentiatie/maatwerk bij het opleggen van een bestuurlijke boete en het bepalen van de hoogte van deze boete. Het systeem werd namelijk als te rigide ervaren. Het zogenaamde Multidisciplinair Team Boetebeleid is ingevoerd om mogelijkheden te onderzoeken om een beter onderscheid te maken tussen zware en minder ernstige overtredingen en om meer uniformiteit te creëren bij het opleggen van boetes. Daarnaast zijn veranderingen ingevoerd vanwege aanbevelingen van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid in de evaluatie van de Wet Modern Migratiebeleid.⁵⁵

De belangrijkste veranderingen waren:

- Voorheen leidde het opleggen van drie boetes binnen vier jaar automatisch tot intrekking van de erkend referentstatus door de IND. In de praktijk leidde dit er soms toe dat boetes achterwege werden gelaten ondanks dat er aanleiding was om een boete op te leggen, om te voorkomen dat het erkende referentschap moest worden ingetrokken. Het opleggen van boetes leidt volgens het nieuwe beleid niet automatisch tot intrekking van de status als erkend referent, maar een belangenafweging is noodzakelijk.
- Het beleid voor het aanpassen van boetes is verduidelijkt, inclusief bepaalde criteria die van invloed zijn op de hoogte van de boete, zoals hoe bepaalt kan worden of een overtreding van regels een overtreding van verhoogde ernst is.⁵⁶

51 Staatscourant, 2020, nr. 48510.

52 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Brexit Nieuwsbrief' oktober 2020, 17 december 2020.

53 Staatscourant, 2020, nr. 48510; Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Grenswerkers (grensoverschrijdende forenzen) na Brexit', 29 december 2020.

54 Een referent is een persoon of organisatie die belang heeft bij het verblijf van een migrant in Nederland. De referent kan vanuit Nederland een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen. Een erkend referent kan een verblijfsvergunning aanvragen voor bijvoorbeeld werknemers of studenten. Er is een verschil tussen een referent en een erkend referent. Alleen organisaties kunnen worden erkend als referent, niet individuen. Om erkend referent te worden, moet de organisatie als een betrouwbare partner door de IND worden beoordeeld. Meer informatie: Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020) 'Werkgever: Erkenning als referent'.

55 Idem.

56 Staatscourant, 2020, nr. 11649.

4.2 Economische migratie

Economische migranten

Economische migranten zijn mensen afkomstig van landen buiten de EU/EER die voor werk naar de EU komen. Het betreft bijvoorbeeld hoogopgeleide professionals, werknemers van een bedrijf, ondernemers en seizoenarbeiders.

Het Nederlandse beleid is gastvrij voor hoogopgeleide migranten. Het is faciliterend voor bijvoorbeeld kennismigrant en in Nederland afgestudeerde migranten die op zoek zijn naar een baan. Om de aanvraagprocedure te versnellen, is het erkend referentensysteem van toepassing.⁵⁷ Dit houdt in dat een erkend referent (bijvoorbeeld een door de IND erkende werkgever) verantwoordelijkheden krijgt met betrekking tot de toelatingsprocedure. Voor verblijfsaanvragen van ondernemers en werknemers van start-ups geldt het referentensysteem niet.

Voor andere migranten die om economische redenen naar Nederland willen komen, geldt dat bescherming van de nationale arbeidsmarkt het uitgangspunt is van het betreffende beleid. Allereerst wordt bekeken of een vacature kan worden vervuld door Nederlanders, EU-burgers of migranten die al legaal in Nederland verblijven en beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. Is dit niet het geval, dan kunnen migranten afkomstig van landen buiten de EU/EER een tewerkstellingsvergunning en (indien nodig) een verblijfsvergunning aanvragen.

Versoepelde criteria voor het zoekjaar

De criteria voor hoogopgeleide migranten die gebruik maken van een verblijfsvergunning 'zoekjaar hoogopgeleiden' om in Nederland een hoogopgeleide baan te zoeken, zijn verruimd.⁵⁸ Het doel van deze wijziging is om kennismigrant meer zekerheid te bieden in tijden van de pandemie, omdat het ervoor zorgt dat afgestudeerden gemakkelijker een baan kunnen vinden. Voorheen kwamen alleen migranten die tijdens het zoekjaar een baan hebben gevonden in aanmerking voor een verlaagde inkomenseis bij het verkrijgen van een verblijfsvergunning na het zoekjaar. Nu geldt de verlaagde inkomenseis voor iedereen die een verblijfsvergunning 'zoekjaar hoogopgeleiden' had; en die binnen het zoekjaar geen baan als kennismigrant heeft gevonden maar wel binnen 3 jaar na afstuderen een baan als kennismigrant (vanuit het buitenland) heeft gevonden. Dit betekent niet dat de migrant na het zoekjaar in Nederland kan blijven om werk te zoeken. Ook andere migranten die niet in het bezit waren van een verblijfsvergunning 'zoekjaar hoogopgeleiden' maar voldoen aan de criteria voor deze verblijfsvergunning en binnen 3 jaar na afstuderen een hoogopgeleide baan hebben gevonden, komen in aanmerking voor de versoepeling.

Tewerkstellingsvergunningsplicht (TWV-plicht) op zeeschepen

Op 29 april 2020 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een wijziging van het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) aangekondigd. Aanleiding voor deze wijziging was een recente uitspraak van de rechtbank, waarbij de TWV-plicht voor migranten afkomstig van landen buiten de EU/EER aan boord van zeeschepen werd opgeheven. Het doel van deze wijziging was tweeledig:

- Opnieuw de TWV-plicht voor migranten afkomstig van landen buiten de EU/EER aan boord van zeeschepen instellen met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel.
- De arbeidsmarkt beschermen en eerlijke en veilige arbeidsnormen waarborgen om zo *sociale dumping* te voorkomen.

⁵⁷ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), [Werkgever: Erkenning als referent](#).

⁵⁸ De verblijfsvergunning Oriëntatiejaar hoogopgeleiden is bedoeld voor personen die in binnen- of buitenland zijn afgestudeerd aan een topuniversiteit, zijn gepromoveerd of wetenschappelijk onderzoek hebben verricht. Personen kunnen de vergunning binnen drie jaar na afronding van hun studie of onderzoek aanvragen. Het geeft de houders de mogelijkheid om gedurende 1 jaar werk te zoeken.

4.3 Migratie voor studie en onderzoek

Internationale studenten en onderzoekers

Studenten en onderzoekers kunnen voor hun studie of onderzoeksproject naar de EU en Nederland komen. De EU en Nederland willen voor deze migranten aantrekkelijk zijn. Inkomende studenten kunnen bijvoorbeeld bijdragen aan de kenniseconomie en innovatiekracht van Nederland. Voor de toelating van een student of onderzoeker treedt een onderwijs- of onderzoeksinstelling op als erkend referent.

Versoepeling inkomenseis voor studenten en onderzoekers

De inkomenseis voor in Nederland woonachtige internationale studenten en onderzoekers is in juli 2020 tijdelijk versoepeld. Het doel van deze tijdelijke maatregel was het voorkomen van intrekking van verblijfsvergunningen voor studenten en onderzoekers die door de pandemie onvoldoende inkomen konden verwerven. Door de coronacrisis wordt het moeilijker om aan de inkomenseis te voldoen. De Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft daarom besloten dat studenten niet alleen vanwege deze reden hun verblijfsvergunning kunnen verliezen. De tijdelijke versoepeling van de inkomenseis geldt alleen voor huidige studenten van het studiejaar 2020-2021, die in het studiejaar 2019-2020 al in het bezit waren van een verblijfsvergunning om in Nederland te studeren. Het geldt dus niet voor nieuwe studenten.⁵⁹ Onderzoekers waarop deze maatregel van toepassing is, zijn onderzoekers die zijn gepromoveerd, in Nederland verbleven als kennismigrant om wetenschappelijk onderzoek te doen, of verblijf hebben met het oog op wetenschappelijk onderzoek in de zin van EU-richtlijn 2005/71/EG of 2016/801.

Verlenging deadline voor inschrijving hoger onderwijs

Vanwege de Covid-19 pandemie was de deadline voor inschrijving in het hoger onderwijs verlengd van 1 mei tot 1 juni 2020. Het doel van deze maatregel was de studentenmobiliteit te behouden ondanks de pandemie. Deze wijziging gold zowel voor Nederlandse studenten als voor internationale studenten. Bovendien werd het met de Tweede Collectieve Noodwet Covid-19 voor zowel internationale studenten als Nederlandse studenten die niet volledig aan de toelatingseisen voor een masteropleiding voldoen mogelijk om zich voorlopig in te schrijven. Voorlopig toegelaten studenten kregen een jaar de tijd om aan de toelatingseisen te voldoen.⁶⁰

Geen tewerkstellingsvergunning voor studentenbestuursactiviteiten

Internationale studenten hebben vanaf 1 januari 2020 geen TWV meer nodig voor het verrichten van medezeggenschaps- en bestuursactiviteiten aan hun hogeronderwijsinstelling. Het doel van deze maatregel is om deze activiteiten voor internationale studenten toegankelijker te maken. Meerdere universiteiten hadden problemen geconstateerd voor internationale studenten die aan participatieactiviteiten deelnamen. Medezeggenschapsactiviteiten en bestuursfuncties aan universiteiten zijn een manier voor studenten om mee te beslissen en invloed uit te oefenen op de besluitvorming en de organisatie van hun hogeronderwijsinstelling. Voorheen konden internationale studenten zonder TWV alleen stage lopen, terwijl internationale studenten met een TWV een deeltijdbaan van maximaal 16 uur per week mochten hebben. Participatie en studentenbestuursactiviteiten vielen buiten beide categorieën. Wel werden participatieactiviteiten aangemerkt als arbeid waarvoor een door de instelling aangevraagde TWV noodzakelijk was. Met het besluit om internationale studenten voor medezeggenschap en bestuursactiviteiten van de TWV-plicht vrij te stellen, benadrukt het kabinet het belang van de toegang van studenten tot medezeggenschapsactiviteiten. Zowel internationale als nationale studenten moeten aan participatieve activiteiten deel kunnen nemen en daardoor deel kunnen nemen aan debatten over het bestuur van de instelling.⁶¹

59 Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) (2020), '['International students' income requirement temporarily relaxed](#)'.

60 Rijksoverheid (2020), '[Veelgestelde vragen over het coronavirus en het hoger onderwijs](#)'.

61 Staatscourant, 2019, nr. 486.

Toestemming om te werken voor architectuurstudenten

Per 1 januari 2020 mogen internationale studenten van de Academie van Bouwkunst 32 uur werken in plaats van 20 uur zoals voorheen. Op die manier hebben studenten van buiten de EU/EER dezelfde kansen en flexibiliteit als andere architectuurstudenten om voldoende werkervaring op te doen zoals door hun opleiding vereist is. Zes academies vroegen de overheid om een gelijk speelveld te creëren, aangezien hun onderwijsmodel studie en werk combineert. De architectuurstudenten hebben minimaal 840 uur beroepservaring per jaar nodig. Om zich in het officiële register voor architecten in te schrijven, moeten studenten aan de voorwaarde van 2 jaar werkervaring voldoen. Oorspronkelijk konden internationale studenten van buiten de EU/EER zich niet inschrijven voor deze opleidingen omdat ze niet het

Studenten van de TU Delft in het atelier, bouwend aan maquettes.

Foto: Phil Nijhuis,
Hollandse Hoogte



minimum aantal uren voor hun studie konden werken, vanwege de voorwaarden van hun studievergunning. Sinds 2016 mogen studenten zonder TWV maximaal 20 uur per week werken. In de praktijk vormde deze laatste regel een probleem omdat de studenten nog niet voldoende uren konden werken om aan de voorwaarden voor het studieprogramma te voldoen. Bovendien merkten universiteiten op dat werkgevers de voorkeur geven aan studenten die 32 uur kunnen werken. Door de regels werd oneerlijke concurrentie tussen de studenten gecreëerd.⁶²

Kennisveiligheid verbeteren

Op 27 november 2020 heeft het kabinet een pakket maatregelen gepresenteerd om de kennisveiligheid op het gebied van hoger onderwijs en (toegepaste)wetenschap te verbeteren. De maatregelen zijn gericht op het bevorderen van internationale samenwerking, het vergroten van het bewustzijn over kennisveiligheid en het ontwikkelen van specifiek beveiligingsbeleid door kennisinstellingen. Daarnaast ontwikkelt het kabinet een screeningsmechanisme tegen ongewenste overdracht van kennis en technologie op terreinen met een verhoogd risico in relatie tot nationale veiligheid. Deze maatregelen volgen uit een rapport van 2019 over de risico's voor de Nederlandse kennisinfrastructuur.⁶³ De minister van Economische Zaken en Klimaat heeft aangekondigd te onderzoeken of er aanvullende maatregelen nodig zijn om de risico's van ongewenste overdracht van kennis en technologie naar niet-EU/EER landen via (wetenschappelijk) onderwijs en onderzoek te mitigeren.⁶⁴ Deze overdracht kan plaatsvinden via in Nederland woonachtige (buitenlandse) studenten en onderzoekers. Tegelijkertijd benadrukt

62 Staatscourant, 2019, nr. 486.

63 Rathenau Instituut (2019), 'Kennis in het vizier – De gevolgen van de digitale wapenwedloop voor de publieke kennisinfrastructuur'.

64 Kamerstukken II, 2019-2020, 30821, nr. 99.

het kabinet het belang van internationale samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs en onderzoek.⁶⁵ De maatregelen zijn gericht op universiteiten, hogescholen en onderzoeksinstellingen, waaronder instellingen voor toegepast onderzoek.

4.4 Gezinsmigratie

Gezinsmigratie

Gezinsmigratie omvat aanvragen voor gezinsvorming en gezinshereniging. Het kan bijvoorbeeld gaan om een Nederlander die een partner in het buitenland heeft ontmoet en hem/haar naar Nederland wil halen of om een migrant die in Nederland blijft en graag wil dat zijn/haar familie in het buitenland zich met hem/haar in Nederland verenigt. De gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) biedt de rechtsgrond op EU-niveau.

Geen TWV nodig voor het gezin van zelfstandigen

Per 1 januari 2020 hebben familie- en gezinsleden van zelfstandigen geen TWV meer nodig om in Nederland te gaan werken.⁶⁶ Op 1 april 2020 is de Vc met deze nieuwe regel in lijn gebracht.⁶⁷ De verandering is het gevolg van onderzoek⁶⁸ waaruit blijkt dat het aantal migranten van buiten de EU/EER dat besluit zich in Nederland te vestigen sterk wordt beïnvloed door de mogelijkheden voor hun partners om aan het werk te gaan. De maatregel kan een voordeel zijn voor het bedrijfsleven in Nederland.

4.5 Uitwisseling

Uitwisselingsprogramma's

Jongeren afkomstig van landen buiten de EU/EER kunnen tijdelijk naar Nederland komen om als au pair bij een gastgezin te wonen of om via een erkende organisatie aan een uitwisselingsprogramma deel te nemen. Daarnaast kunnen jongeren van 18 tot 30 jaar deelnemen aan een Working Holiday Programme (WHP) of Working Holiday Scheme (WHS).⁶⁹ Dit zijn tijdelijke culturele uitwisselingsprogramma's, met als doel kennis te maken met de nationale cultuur en samenleving.

WHP voor mensen uit Japan, Taiwan en Uruguay

Jongeren uit Japan, Taiwan en Uruguay van 18 tot 30 jaar kunnen vanaf 1 april 2020 tijdens een werkvakantie van maximaal een jaar kennis maken met de Nederlandse cultuur en samenleving. Het betreft een wederzijds internationaal uitwisselingsprogramma. Het doel van deze ontwikkeling is het creëren van wederzijds cultureel begrip en het bevorderen van een partnerschap met Japan, Taiwan en Uruguay. De deelnemers aan het WHP kunnen in Nederland een korte cursus volgen en incidenteel betaald werk verrichten om hun vakantie financieel te ondersteunen. Ze hoeven geen werkvergunning te hebben. Jaarlijks kunnen tot 200 jongeren uit Japan deelnemen aan de WHP; voor Taiwan en Uruguay kunnen jaarlijks maximaal 100 personen deelnemen.⁷⁰

4.6 Andere ontwikkelingen

Meer mogelijkheden om permanent verblijf te weigeren in verband met gepleegde misdrijven

Op 10 september heeft de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid een wijziging van de Vreemdelingenwet aangekondigd. Met de wijziging worden de mogelijkheden verruimd voor het weigeren van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd van migranten die in Nederland zijn opge-

65 Kamerstukken II, 2020-2021, 31288, nr. 894.

66 Staatscourant, 2019, nr. 486.

67 Staatscourant, 2020, nr. 15932, hoofdstuk P.

68 Werkgroep Warm Welkom Talent (2017), 'Citydeal Warm Welkom Talent. Werkgroeprapport'; Regioplan Beleidsonderzoek (2018), 'Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten'.

69 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Working Holiday Programme (WHP) / Working Holiday Scheme (WHS)'.

70 Staatscourant, 2020, nr. 15932; Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Nederland, Japan en Taiwan starten internationaal uitwisselingsprogramma'.

groeit en/of hier geboren zijn en die zich schuldig hebben gemaakt aan ernstige misdrijven. Met deze wijziging wordt beoogd de aanpak van onderdanen van buiten de EU/EER die ernstige misdrijven hebben gepleegd, te versterken. Dit besluit was onderdeel van een politiek compromis in de reactie op de verwoesting van het Griekse opvangkamp Moria. Gelijktijdig met het besluit om 100 kwetsbare vluchtelingen uit Griekenland te hervestigen, zijn de bovengenoemde aanscherpingen van het beleid voor migranten die ernstige delicten hebben gepleegd aangekondigd. Daarnaast zijn maatregelen aangekondigd om de asielprocedure efficiënter in te richten (zie hoofdstuk 5).⁷¹

Hiertoe pleit de Staatssecretaris voor het schrappen van een alinea in de Vw die deze weigeringsmogelijkheid beperkt tot migranten die zijn veroordeeld voor misdrijven die verband houden met drugshandel. In de nieuwe situatie kan aanvraag ook worden geweigerd op basis van andere soorten misdrijven, zolang de aanvrager door een onherroepelijke rechterlijke uitspraak tot een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden is veroordeeld.⁷²

71 *Kamerstukken II*, 2019-2020, 19637, nr. 2652.

72 *Kamerstukken II*, 2019-2020, 19637, nr. 2652.

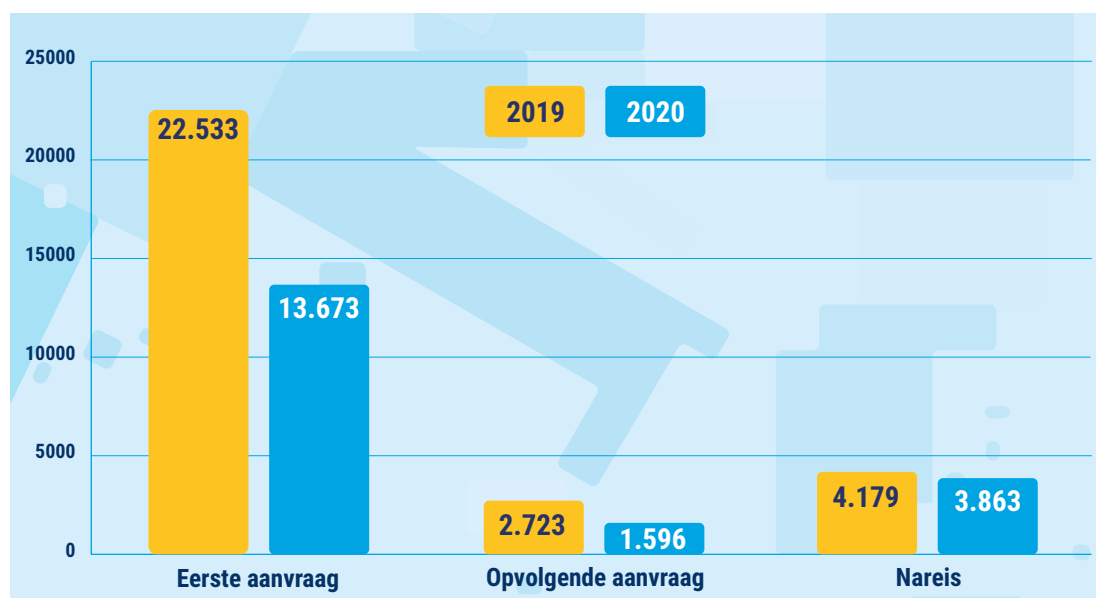
5 Internationale bescherming (asiel)

Asiel wordt verleend aan vluchtelingen die gegronde vrees hebben voor vervolging in hun land van herkomst op grond van ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of vanwege het behoren tot een bepaalde sociale groep.⁷³ Ook kan subsidiaire bescherming worden geboden aan onderdanen van buiten de EU/EER ten aanzien van wie gegronde redenen zijn aangevoerd om aan te nemen dat de betrokkene bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op ernstige schade.⁷⁴

Dit hoofdstuk gaat in op beleidsontwikkelingen met betrekking tot toegang tot de asielpprocedure, opvang, de Dublin- en grensprocedure, operationele aspecten en hervestiging en relocatie. In 2020 zijn er in totaal 19.132 asielaanvragen ingediend⁷⁵, in 2019 waren dat er 29.435.⁷⁶ Dit betreft zowel eerste asielaanvragen, als opvolgende aanvragen (tweede/verdere asielaanvragen) en instroom voor gezinshereniging.⁷⁷ Dit laatste betreft aanvragen van gezinsleden binnen drie maanden nadat hun gezinslid een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd in Nederland heeft gekregen.⁷⁸

Figuur 2:
Aantal asielaanvragen,
2019-2020

Bron: IND (2020). Asiel-trends: Maandbericht over asielaanvragen in Nederland, december 2020



De aanvragen bestaan uit 13.673 eerste asielaanvragen vergeleken met 22.553 in 2019. De top drie nationaliteiten van eerste asielaanvragers in 2020 was Syrisch (29%), Algerijns (7%) en Turks (7%). In 2019 bestond de top drie uit Syrische (16%), Nigeriaanse (9%) en Iraanse (7%) aanvragers. In figuur 2 is een merkbare daling te zien van eerste asielaanvragen vanaf februari/maart 2020. Dit was ook de periode waarin maatregelen in werking traden om de verspreiding van Covid-19 te beperken. Asielprocedures werden stopgezet, zoals eind maart aangekondigd, en het reizen werd wereldwijd verstoord.

73 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Asielzoeker'.

74 EMN Glossary, 'persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt'.

75 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (2020), 'Asieltrends. Maandbericht over asielaanvragen in Nederland en Europa, december 2020'.

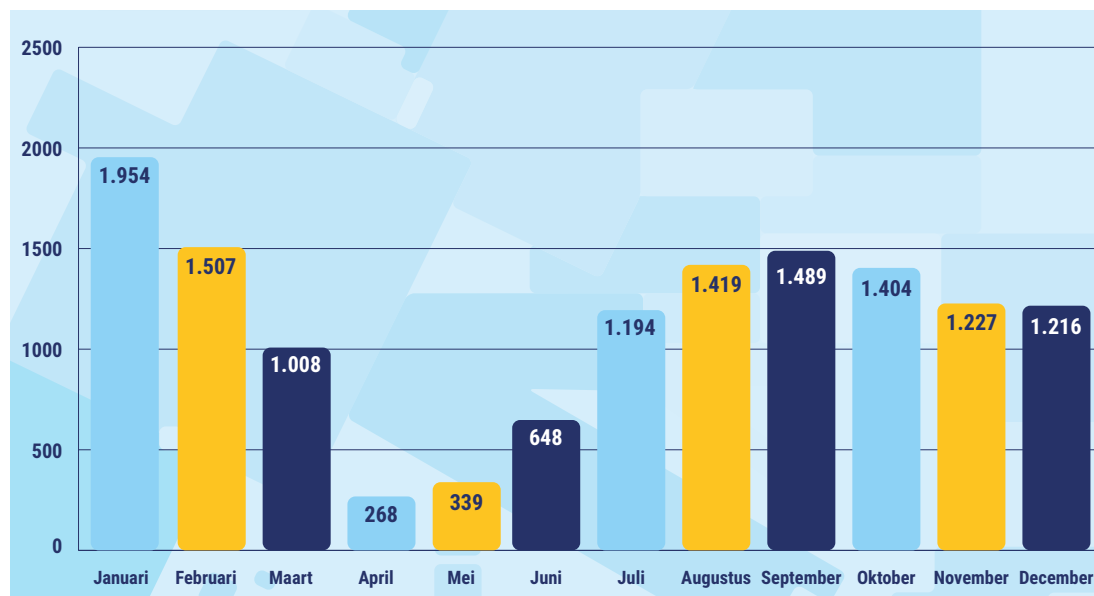
76 IND (2019), 'Asieltrends. Maandbericht over asielaanvragen in Nederland en Europa, december 2019'.

77 In dit jaarverslag worden de cijfers gerapporteerd op basis van nationale definities. Ze verschillen van de definities en cijfers van Eurostat.

78 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nareis asiel: veelgestelde vragen', 9 juni 2021.

Figuur 3:
Aantal eerste
asielaanvragen per
maand, 2020

Bron: IND (2020). Asiel-
trends: Maandbericht
over asielaanvragen in
Nederland, december
2020



Het aantal herhaalde asielaanvragen in 2020 lag op 1.596 aanvragen. Dit is een daling van 41,4 procent ten opzichte van 2019 (2.723). De top drie nationaliteiten van deze aanvragers was Afghaan (11%), Iraans (11%) en Irakees (11%).

In het kader van gezinshereniging binnen het asielproces, waren er in 2020 in totaal 3.863 aanvragen. In 2019 was dit aantal 4.179, wat een daling van 7,6 procent aangeeft. Het ging vooral om Syriërs (38%), Eritreeërs (28%) en Jemenieten (11%).

5.1 Asielprocedure

Asiel- procedure

De asielprocedure begint met aanmelding bij het centrale aanmeldcentrum in Ter Apel. Asielzoekers kunnen een asielaanvraag indienen. De registratie- en identificatieprocedure vindt plaats, waarna de rust- en voorbereidingsperiode van minimaal 6 dagen begint. Gedurende deze tijd kan de asielzoeker van zijn/haar reis herstellen.⁷⁹ De algemene asielprocedure van 8 dagen begint met een gehoor waarin de asielzoeker kan uitleggen wat hij/zij in zijn/haar land van herkomst heeft meegemaakt en waarom hij/zij moest vertrekken. Bij het gesprek is een tolk aanwezig. Na een aantal stappen beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de asielaanvraag. Indien meer tijd nodig is, zal de asielzoeker de verlengde asielprocedure ingaan.⁸⁰ Volgens de wet duurt het maximaal 6 maanden, maar het is mogelijk om de beslistermijn te verlengen tot 18 maanden.⁸¹

Het is mogelijk dat een asielzoeker via een Nederlandse luchthaven of zeehaven Nederland binnenkomt en daar asiel aanvraagt. In dat geval start de grensprocedure. Deze procedure duurt 8 dagen en kan tot 28 dagen worden verlengd. Asielzoekers verblijven in gesloten opvangcentrum nabij luchthaven Schiphol.⁸²

Maatregelen ter verbetering van doorlooptijden in asielprocedure

Op 3 maart 2020 heeft de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid een brief gestuurd aan de Tweede Kamer, waarin wordt aangegeven dat op 31 januari 2020 circa 8.900 zaken in de algemene asielprocedure de wettelijke termijn hadden overschreden.⁸³ In de brief staat dat het

79 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Asielzoeker', 18 mei 2021.

80 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Hoe verloopt het aanvragen van asiel?', 18 mei 2021.

81 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Verlengde asielprocedure', 18 mei 2021.

82 Immigratie- en Naturalisatiedienst, 'Asielprocedures', 18 mei 2021.

83 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2585

ministerie van Justitie en Veiligheid (waarvan de IND deel uitmaakt) in maart naar verwachting minimaal 30 tot 40 miljoen euro aan dwangsommen in 2020 zal betalen vanwege de vertraging in de asielprocedure. In maart stegen deze kosten met 1 miljoen euro per week. Om de oorzaken van de vertragingen te onderzoeken heeft de Staatssecretaris een onderzoek door 'Significant Publiek' laten uitvoeren. De onderzoekers onderzochten mogelijkheden om de behandeling van asielaanvragen in de algemene en verlengde asielprocedure. Op basis van het rapport heeft de Staatssecretaris de volgende maatregelen aangekondigd:

- *Benoeming van een programmadirecteur*: deze directeur draagt zorg voor de uitvoering van de door het onderzoeksbureau voorgestelde maatregelen en aanbevelingen.
- *Projectmatige verwerking werkvoorraad*: de IND zal de bestaande werkvoorraad en de achterstand op projectbasis afhandelen. Nieuwe asielaanvragen worden apart behandeld.
- *De bedrijfsvoering wordt verbeterd*: er worden heldere managementdoelen gesteld en frequent vindt overleg plaats met medewerkers over de te behalen resultaten, kwaliteit en werkdruk.
- *Procesbeheersing op volledigheid van een dossier*: verstoringen in het proces door onvolledige dossiers worden direct verholpen door procesbeheersing in te voeren op de volledigheid van de dossiers. Zo bewaakt een aparte groep medewerkers voorafgaand aan de asielprocedure de volledigheid en geschiktheid van de dossiers.
- *Het instellen van een Task Force*: doorgaans behandelt de IND verblijfsaanvragen op volgorde van binnenkomst in de asielprocedure. Vanwege de achterstand is echter een apart team (de Task Force) ingesteld met als doel de achterstand van 15.350 asielaanvragen voor eind 2020 weg te werken. De Task Force beslist over alle asielaanvragen die vóór 1 april 2020 zijn ingediend. Hiervoor zijn zogenaamde 'schriftelijke gehoren' geïntroduceerd. In dit schriftelijke gehoor vult de aanvrager een formulier in met vragen over de asielmotieven bij de IND. Dit is op vrijwillige basis. Dit is alleen mogelijk voor bepaalde nationaliteiten en personen die het formulier kunnen invullen.

Opschorting dwangsommen asielzoekers

De 'Wet opschorting dwangsommen IND' is door de Tweede Kamer aangenomen en is van kracht vanaf 10 juli.⁸⁴ De nieuwe wet geldt in principe voor een jaar. De wet bepaalt dat asielzoekers geen recht meer hebben op een schadevergoeding (dwangsom) als de IND niet tijdig op hun asielaanvraag beslist. Deze wet is ingevoerd om te voorkomen dat dwangsommen door vertragingen in de asielprocedure verder oplopen. De definitieve (niet-tijdelijke) wet moet nog aan de Tweede Kamer worden aangeboden, waarin wordt bepaald dat in vreemdelingenzaken geen dwangsommen meer kunnen worden verbeurd. Dit is in overeenstemming met het nationale bestuursrecht (de wettelijke termijnen zijn in overeenstemming met het EU-recht).

Covid-19 maatregelen

Op 16 maart stuurde de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid een brief aan de Tweede Kamer met de mededeling dat alle contacten binnen de migratiediensten beperkt werden. Dit was te wijten aan de Covid-19 pandemie. Het doel was om de risico's van overdracht van het coronavirus binnen immigratieprocedures te beperken en kernfuncties binnen de beperkingen van de Covid-19-maatregelen voort te zetten.

Identificatie en registratie van migranten werd stopgezet en de IND voerde zowel binnen de asiel- als de reguliere migratieprocedure geen gehoren meer uit. De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) voerde geen terugkeergesprekken meer. De dienstverlening van de IND-loketten was beperkt tot spoedgevallen. Indien door deze maatregelen de besluitvorming de wettelijke beslistermijn werd overschreden, omdat een persoonlijk interview niet kon worden afgenomen, werd er van "overmacht" gesproken.⁸⁵ Vanwege de impact van Covid-19 is de periode tussen 16 maart en 16 mei toegevoegd aan de reguliere termijn van 6 maanden voor asielzaken waarin geen persoonlijk gehoor had plaatsgevonden. Op 20 maart heeft de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid een brief aan de Tweede

84 Staatsblad, 2020, nr. 242; Rijksoverheid (2020), 'Dwangsom asielzoekers opgeschort'.

85 Kamerstukken II, 2019-2020, 35300, nr. 114.

Kamer gestuurd waarin stond dat de asielprocedures tijdelijk werden stopgezet. Ook het gebruikelijke identificatie- en registratieproces werd stopgezet. De registratie van nieuwe asielzoekers vond nog plaats, maar bleef beperkt tot de noodzakelijke stappen: het toekennen van een zaaknummer; vingerafdrukken afnemen en zoeken in Nederlandse en Europese databases; handmatige zoekopdrachten uitvoeren; een korte intake en het inleveren van documenten. Voorafgaand aan de registratie werd er een medische screening uitgevoerd.⁸⁶

In april 2020 zijn de asielprocedures geleidelijk hervat door middel van gehoren op afstand. Gehoren door middel van een beveiligd videoconferentiesysteem werden voor het eerst geïntroduceerd voor aanvragers met de Turkse, Jemenitische en Syrische nationaliteit. Later werd het ook voor andere zaken in de algemene asielprocedure ingevoerd. Niet alle zaken zijn geschikt voor horen op afstand, daarom werden zaken geselecteerd.⁸⁷ Bij het afnemen van een gehoor via videoconferentie wordt gezorgd voor een beveiligde videoverbinding tussen de facilitaire locatie en de IND-locatie. De asielzoeker zit in de opvang, de IND-medewerker op de IND-locatie. De tolk neemt deel via een videoverbinding vanaf zijn/haar huisadres.

Vanaf mei werden de fysieke gehoren geleidelijk hervat. Voordat de asielzoeker het verzoek om internationale bescherming kon indienen, werd de asielzoeker door medisch personeel gescreend en werd indien nodig een Covid-19-test gedaan. Aanvankelijk werd dit alleen voor bepaalde groepen geregeld, bijvoorbeeld voor meer kwetsbare asielzoekers. In december werden de meeste gehoren fysiek gehouden; slechts enkele gehoren zijn via videoconferenties afgenomen. Tijdens fysieke gehoren zijn veiligheidsmaatregelen getroffen om besmetting met Covid-19 te voorkomen.⁸⁸

Wettelijke beslistermijn asielaanvragen verlengd

De deadline om te beslissen op asielaanvragen die vóór 20 mei zijn ingediend, werd met 6 maanden verlengd, op basis van de richtlijnen van de Europese Commissie van 16 april.⁸⁹ Voor zaken na 20 mei gold de reguliere termijn van 6 maanden. De aanleiding voor de verlenging was de tijdelijke opschorting van alle asielprocedures vanwege de Covid-19 maatregelen. Het was niet mogelijk om binnen de normale beslistermijn op een asielaanvraag te beslissen. De verlengde beslistermijn is op 16 december 2020 door de Raad van State goedgekeurd.⁹⁰

Regels voor het verstrekken van informatie over criminele activiteiten bij het aanvragen van asiel

Op 28 september 2020 zijn wijzigingen aangebracht in de Vreemdelingencirculaire (Vc), om bepaalde aspecten van de informatie die asielzoekers moeten verstrekken bij hun asielaanvraag te verduidelijken. Het gaat om informatie over een eventueel strafblad, mogelijke gedragingen in de zin van artikel 1F van het Verdrag van Genève (misdrijven tegen de vrede, oorlogsmisdrijf of misdaad tegen de menselijkheid, ernstige niet-politieke misdrijven buiten het toevluchtsoord of schuld aan handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties) en eventuele maatregelen die door andere EU-lidstaten zijn opgelegd.⁹¹ In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) staat al dat een vreemdeling verplicht is om gegevens en bescheiden te verstrekken die relevant zijn voor een vergunningaanvraag. Met het toevoegen van deze tekst in de Vc zijn deze regels echter duidelijker vastgelegd.

Regels voor het melden van wijzigingen in het woonadres van een aanvrager

Op 8 juli is in de Vc opgenomen dat een aanvrager verplicht is om wijzigingen in zijn/haar woonadres aan de IND door te geven. De aanvrager is ook verplicht om bij vertrek naar het buitenland zich te melden bij de IND.⁹² Deze aanpassing van de Vc dient de aanvrager te informeren over de meldingsplicht van adreswijzigingen. Dit is belangrijk, omdat het niet melden van adreswijzigingen procedurele gevolgen kan hebben.

86 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2592.

87 Rijksoverheid (2020), 'Asielprocedures hervat via gehoren per videoconferentie', 16 December 2020.

88 Rijksoverheid (2020), 'Asielprocedures hervat via gehoren per videoconferentie', 16 December 2020.

89 Staatscourant, 2020, nr. 26964.

90 ECLI:NL:RVS:2020:3020, Raad van State, 202005098/1/V1.

91 Staatscourant, 2020, 48461.

92 Staatscourant, 2020, 37023.

Programma Flexibilisering Asielketen

In een brief aan de Tweede Kamer van juni 2020 informeert de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid over de voortgang binnen het Programma Flexibilisering Asielketen. In dit programma worden maatregelen geïmplementeerd om voor een flexibeler en effectiever asielstelsel te zorgen.⁹³ Doel is om beter op fluctuaties in de asielstroom in te kunnen spelen, wat aan effectieve terugkeer of integratie zal bijdragen. Herziening van de asielprocedure moet er ook toe leiden dat de procedure sneller kan worden doorlopen en dat het Nederlandse asielbeleid beter aansluit bij de Europese wetgeving.⁹⁴ Drijvende kracht achter dit programma waren de ambities die in het Regeerakkoord uit 2017 waren vastgelegd. In juli 2018 waren organisaties binnen de asielketen gestart met het programma.

Het systeem streeft naar een integrale aanpak van opvang en procedure: een snelle beoordeling aan het begin van de procedure bepaalt of een asielzoeker verblijf krijgt of een grote kans heeft op het verkrijgen van een verblijfsvergunning. Indien dat niet het geval is, dan worden terugkeeractiviteiten ingezet. Indien dat wel het geval is, verhuist de aanvrager naar een opvangvoorziening in de (omgeving van de) gemeente waar hij of zij in de Nederlandse samenleving gaat participeren. Dit draagt bij aan de implementatie van de nieuwe inburgeringswet (Wet Inburgering, zie hoofdstuk 7.1). Belangrijke maatregelen zijn voor een groot deel doorgevoerd en geven goede resultaten, zoals de herziene procedure voor herhaalde asielaanvragen. Door de herziene procedure, waarin zo snel mogelijk op onvolledige vervolgaanvragen wordt beslist, is de instroom en voorraad van aanvragen in 2019 grotendeels afgenomen (hoewel dit niet de grote achterstanden heeft voorkomen waar de IND recentelijk mee te maken

Identificatie in asielzoekerscentrum Ter Apel

Foto: IND



had). Ook zijn in het najaar van 2019 onderdelen van het vernieuwde Identificatie & Registratie-proces (I&R-proces) getest. Een van de maatregelen is in 2020 geïmplementeerd en de overige I&R-maatregelen zullen in 2021 worden uitgevoerd. Zo is de doelgroepgerichte aanpak ingezet, waarbij het principe van 'first in first out' bij asielaanvragen kan worden losgelaten als een bepaalde zaak of groep van gevallen dat vereist. De aanpak is onder meer ingezet voor Syriërs, Jemenieten en Moldaviërs. Hun aanvragen zijn sneller behandeld.

Door Covid-19 zijn enkele pilots voor 2020 uitgesteld, zoals de pilot 'Terugkeerspoor'. Het doel van deze pilot is om met organisaties binnen de migratieketen een aanpak te ontwikkelen die leidt tot meer daadwerkelijke terugkeer van afgewezen asielzoekers.

⁹³ Kamerstukken II, 2019-2020, 19637 nr. 2634.

⁹⁴ Rijksoverheid (2019), 'Kamerbrief over voortgang Programma Flexibilisering Asielketen'.

Gezinsleven tussen een meerderjarig kind en zijn/haar ouder

Op 27 maart 2020 is de Vc gewijzigd met betrekking tot de regels om te beoordelen of er sprake is van een gezinsleven tussen een meerderjarig kind en zijn/haar ouder in de zin van artikel 8 EVRM. Deze wijziging moet besluitvorming per geval mogelijk maken. Eerder was bepaald dat er sprake was van het bestaan van een eigen gezinsleven van het meerderjarige kind, als hij/zij een relatie of huwelijk is aangegaan. Deze kwalificatie is verwijderd om het mogelijk te maken in elk individueel geval te bezien of het meerderjarige kind zelfstandig een gezin heeft gevormd. De jongvolwassene kan zelfstandig een gezin vormen door een relatie of huwelijk aan te gaan, of door daadwerkelijk voor een (buitenechtelijk) kind te zorgen.⁹⁵

Verduidelijkingen over beleid met betrekking tot refugie sur place en politieke opvattingen

In maart 2020 zijn er in de Vc regels vastgelegd met betrekking tot *refugie sur place*. Een *refugie sur place* verwijst naar een persoon die een vluchtelingenstatus heeft gekregen op basis van internationale beschermingsbehoeften die *sur place* zijn ontstaan. Dat wil zeggen dat de migrant internationale bescherming nodig heeft als gevolg van gebeurtenissen die plaatsvonden nadat de migrant zijn/haar land van herkomst heeft verlaten. Deze specificatie van regels is mede het gevolg van jurisprudentie van de Raad van State. Er wordt gespecificeerd met welke factoren rekening wordt gehouden bij de beoordeling van een asielaanvraag in het licht van politieke opvattingen. Er wordt verduidelijkt dat van een aanvrager geen voorbehoud kan worden verwacht als het gaat om fundamentele politieke overtuigingen. Bijvoorbeeld in het geval de aanvrager politieke opvattingen wil uiten of activiteiten wil verrichten die verband houden met deze fundamentele opvattingen. Er moet rekening worden gehouden of bepaalde handelingen of uitingen van bijzonder belang zijn voor het behoud van de identiteit of morele integriteit van de aanvrager.⁹⁶ Voorheen waren deze specificaties niet duidelijk vastgelegd in de Vc.

Nieuw criterium voor uitzonderlijke situaties

Als er sprake is van een uitzonderlijke situatie wanneer iemand een verblijfsvergunning aanvraagt, is de kans groter dat een verblijfsvergunning wordt verleend. Met uitzonderingssituaties wordt verwezen naar de meest extreme gevallen van algemeen geweld. Het betreft gevallen waarin de algemene situatie in het land van herkomst buitengewoon slecht is op het gebied van geweld en mensenrechten. De situatie is zodanig slecht, dat er voor de aanvrager een groot risico bestaat op ernstige schade bij terugkeer. Bij de beoordeling of er sprake is van een uitzonderlijke situatie wordt vanaf maart 2020 ook het criterium van de aanwezigheid van een veiligheidsstructuur in het land of gebied van herkomst meegenomen. Dit wordt aangepast in de Vc. Het criterium van een veiligheidsconstructie is toegevoegd naar aanleiding van recente jurisprudentie van de Raad van State (ABRvS 201904651/1).⁹⁷

Veilige landen van herkomst

In september 2020 heeft de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de herbeoordeling van een deel van de landen die als veilige landen van herkomst worden aangemerkt.⁹⁸ EU-lidstaten zijn wettelijk verplicht dit van tijd tot tijd te doen, om te bepalen of een land nog steeds als een veilig land kan worden beschouwd of van de lijst moet worden geschrapt.

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, bijvoorbeeld vanwege ras of religie, marteling of onmenselijke behandeling. Asielzoekers uit veilige landen van herkomst maken vrijwel geen kans op een verblijfsvergunning asiel. De asielaanvragen van deze migranten worden met voorrang en met spoed behandeld. Deze aanvragen kunnen als kennelijk ongegrond worden afgewezen. Dit betekent dat de afgewezen asielzoeker Nederland onmiddellijk moet verlaten. Bovendien krijgt hij/zij een inreisverbod opgelegd voor het hele Schengengebied voor een periode van twee jaar. Asielzoekers uit veilige landen van herkomst krijgen wel de kans om aan te tonen waarom het land in hun specifieke situatie niet veilig is.

⁹⁵ Staatscourant, 2020, nr. 15932.

⁹⁶ Staatscourant, 2020, nr. 15932.

⁹⁷ Staatscourant, 2020, nr. 15932.

⁹⁸ Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2664.

Landen worden opnieuw beoordeeld op basis van de volgende criteria: democratisch bestuur; bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid; vrijheid van meningsuiting; vrijheid van godsdienst en vereniging; bescherming tegen discriminatie en vervolging door derden; toegang tot onafhankelijk onderzoek; toegang tot een onafhankelijke gerechtelijke autoriteit en tot rechtsmiddelen. Indien bij één van de eerste drie punten een forse daling in de waarborging hiervan is geconstateerd, of bij één of meer van de criteria een daling in de waarborging wordt geconstateerd, volgt een uitgebreide herbeoordeling van het land van herkomst. In de tussentijd wordt het veilige landenbeleid met betrekking tot dat land opgeschort.

India staat momenteel op de lijst van veilige landen, maar het veilige landenbeleid wordt momenteel niet toegepast. Er is er sprake van verslechtering van de situatie ten opzichte van specifieke groepen en de herbeoordeling is opgeschort. India wordt later opnieuw beoordeeld. Togo is opnieuw beoordeeld en verwijderd van de lijst van veilige landen. Algerije, Brazilië en Marokko worden nog steeds als veilige landen beschouwd. In Algerije vormt de groep mensen die de autoriteiten bekritiseert via (online) media, echter een uitzondering. In Brazilië vormen LHBTI's een uitzondering en moet speciale aandacht worden besteed aan journalisten die rapporteren over corruptie, misdaad en/of die kritiek uiten op de autoriteiten. In Marokko vormen Hirak Rif-activisten (een beweging die strijdt voor rechten voor inwoners van het Rifgebied) en journalisten die verslag doen van de situatie in het Rifgebied en de demonstraties een uitzondering.

5.2 Dublinprocedures en grensprocedures

Dublin-procedure

In de Dublinverordening⁹⁹ zijn criteria vastgelegd om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag voor internationale bescherming.¹⁰⁰ Vaak is het land verantwoordelijk waar de migrant van buiten de EU/EER voor het eerst het Schengengebied is binnengekomen, of het land waar andere gezinsleden of verwanten al verblijven met een verblijfsvergunning. Als wordt vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, vindt er een Dublin-overdracht plaats. De aanvrager wordt overgebracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor het onderzoek naar de gegrondheid van de aanvraag.¹⁰¹

Grens-procedure

Het is mogelijk dat een asielzoeker via een Nederlandse luchthaven of zeehaven Nederland binnenkomt en daar asiel aanvraagt. In dat geval start de grensprocedure in plaats van de algemene asielprocedure. Deze procedure duurt 8 dagen en kan tot 28 dagen worden verlengd. Asielzoekers verblijven in een gesloten opvangcentrum dichtbij de luchthaven Schiphol.¹⁰²

Dublin-overdracht tijdelijk stopgezet vanwege Covid-19-maatregelen

Op 20 maart stuurde de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid een brief naar de Tweede Kamer waarin werd aangekondigd dat Dublin-transfers zijn stopgezet vanwege de Covid-19-maatregelen.¹⁰³ Het doel was de risico's van overdracht van het virus binnen immigratieprocedures te beperken en kernfuncties binnen de beperkingen van de Covid-19-maatregelen voort te zetten. Vanaf 1 juli hebben de Nederlandse autoriteiten Dublin-overdrachten weer geleidelijk opgestart. De hervatting was mogelijk omdat de reisbeperkingen die na de uitbraak van het coronavirus waren opgelegd, langzaam werden opgeheven.¹⁰⁴ Een toenemend aantal lidstaten vroeg echter om aanvullende overdrachtsvereisten, zoals PCR-testvereisten. Deze ontwikkelingen die de voortzetting van Dublin-overdrachten belemmeren, werden op de voet gevolgd.

99 Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze persoon bij een van de lidstaten wordt ingediend.

100 EMN Glossary 6.0, 'Dublinverordening'.

101 EMN Glossary 6.0, 'Dublin overdracht'.

102 Immigratie- en Naturalisatiedienst, 'Asielprocedures', 18 mei 2021.

103 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2592

104 Rijksoverheid (2020), 'Nederland hervat geleidelijk Dublinoverdrachten'.

Verlenging van de overdrachtsvoorwaarden in het kader van Dublin

Op 30 oktober is in de Vc verduidelijkt onder welke voorwaarden Dublin-overdrachtstermijnen kunnen worden verlengd vanwege het vermoeden dat de migrant is ondergedoken. Het doel van deze aanpassing was om deze situaties te verduidelijken. De aanleiding voor deze verandering was het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Jawo.¹⁰⁵ Volgens deze jurisprudentie kan de termijn van een Dublin-overdracht worden verlengd. Dat is het geval indien de overdracht niet kan worden uitgevoerd doordat de migrant de toegewezen woonplaats heeft verlaten, zonder de autoriteiten daarvan in kennis te stellen. De migrant moet op de hoogte zijn gesteld van zijn verplichtingen om dit te doen. Deze situatie doet zich voor wanneer een migrant onderduikt of wanneer een migrant niet verschijnt voor de geplande overdracht. In deze twee gevallen kan de overdrachtstermijn met maximaal 18 maanden worden verlengd, tenzij de migrant kan bewijzen dat er gegronde redenen waren of tenzij de migrant van zijn verplichtingen niet op de hoogte was gesteld.¹⁰⁶

Inbewaringstelling aan de grens

Op 20 mei is de Vc in lijn gebracht met een wijziging in de Vreemdelingenwet (Vw) van 6 september 2019. Het betreft de rechtsgrond voor de inbewaringstelling van asielzoekers na een negatieve beslissing op een asielaanvraag die is ingediend aan de grens. Inbewaringstelling tijdens de beroepsfase kan niet worden gebaseerd op de Terugkeerrichtlijn en de beslissing over toegang tot Nederland moet worden uitgesteld. De nieuwe wetgeving creëert een wettelijke basis voor inbewaringstelling in de beroepsfase, gebaseerd op de Opvangrichtlijn. De beslissing over toegang wordt genomen wanneer het verblijfsrecht van de aanvrager eindigt. Daarnaast worden enkele formulieren aangepast op basis van de nieuwe werkwijze.¹⁰⁷

5.3 Opvang van asielzoekers

Opvang

Migranten die asiel aanvragen in Nederland hebben recht op opvang.¹⁰⁸ Deze opvang wordt verzorgd door het Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA). Er zijn verschillende opvangcentra voor verschillende fasen in de procedure.

Wijziging Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb)

In de Regeling verstrekkingen bepaalde categorieën vreemdelingen (Rvb) is vastgelegd dat het COA gedurende een bepaalde periode moet zorgen voor de noodzakelijke leefomstandigheden van bepaalde categorieën migranten. In maart zijn er in dit Reglement meerdere wijzigingen aangebracht. Het doel van deze wijziging is ervoor te zorgen dat het beleid beter toepasbaar is op de huidige situatie en aansluit bij andere regelgeving. Ook zijn enkele algemene bepalingen toegevoegd waarin is geregeld dat er geen recht op Rvb-voorzieningen bestaat als er op andere wijze in de noodzakelijke basislevenscondities van aanvragers wordt voorzien. De regeling bevat ook een aantal wijzigingen met betrekking tot de Participatiewet, waaronder wijzigingen in de percentages op basis waarvan de hoogte van de financiële tegemoetkoming migranten wordt berekend.¹⁰⁹ Er zijn ook enkele wijzigingen in definities aangebracht.¹¹⁰

Maatregelen tegen overlastgevende asielzoekers

Een kleine groep asielzoekers is in onevenredige mate betrokken bij overlast en grensoverschrijdend gedrag (zoals het niet naleven van de regels van de opvang, winkeldiefstallen en agressie). Dit heeft veel aandacht in de media en in het parlement gekregen. De Staatssecretaris van het ministerie van

¹⁰⁵ C163/17, Jawo, 2019 ECLI:EU:C:2019:218.

¹⁰⁶ Staatscourant, 2020, nr. 56296.

¹⁰⁷ Staatscourant, 2020, nr. 25589.

¹⁰⁸ Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), 'Opvang en begeleiding tijdens de asielaanvraag', 29 April 2021.

¹⁰⁹ De Participatiewet is een Nederlandse wet die ervoor zorgt dat iedere Nederlander een inkomen heeft, ook mensen die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien.

Met deze wet wordt ervoor gezorgd dat iedereen een inkomen heeft tot een 'maatschappelijk geaccepteerd minimum'.

¹¹⁰ Staatscourant, 2020, 21085.

Justitie en Veiligheid heeft verschillende maatregelen genomen om de overlast en het grensoverschrijdende gedrag van deze groep asielzoekers tot een minimum te beperken. Deze zijn hieronder genoemd:¹¹¹

- *Invoer van handhaving- en toezichtlocaties*

Per 1 februari 2020 worden asielzoekers die ernstige overlast veroorzaken op COA locaties met grote gevolgen voor de bewoners en COA-medewerkers, in een zogenaamde Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) ondergebracht, om de overlast in en rond reguliere opvangcentra te verminderen.¹¹² Door de invoering van de HTL worden de huidige Extra Begeleiding en Toezicht locaties (EBTL) niet meer gebruikt. De EBTL-pilot eindigt daarom op 1 februari 2020.

- *Top-X-aanpak*

Om duidelijkheid te krijgen over welke asielzoekers de meeste overlast veroorzaken, stelt het ministerie van Justitie en Veiligheid maandelijks een lijst op: de Top-X-lijst. De partijen die samenwerken op het gebied van migratie en asiel bespreken samen met partijen zoals gemeenten, politie en het OM welke maatregelen genomen moeten worden om de overlast van de personen op de lijst aan te pakken, zoals vrijheidsbeperking. De lijst is gebaseerd op gegevens van het COA en de politie. Sinds 1 mei 2020 is landelijk de zogenaamde Top-X-aanpak ingevoerd.¹¹³ In de periode tussen juli en december 2020 varieerde het aantal unieke personen op de maandlijsten tussen 317 en 355 personen.

- *Time-out voor overlastgevende asielzoekers*

Sinds 1 augustus 2020 kunnen asielzoekers die een ingrijpend incident veroorzaken welke de veiligheid van de werknemer en bewoners in een opvangcentrum in gevaar brengen, naar een zogenaamde time-outlocatie worden overgebracht, waar zij enige tijd kunnen verblijven.¹¹⁴ Na afloop van de time-out-periode kan de betrokkene naar het asielzoekerscentrum terugkeren of, indien nodig, naar een ander opvangcentrum worden overgeplaatst. Voorheen zouden asielzoekers die storend of grensoverschrijdend gedrag in opvangcentra veroorzaken tijdelijk niet welkom zijn in een opvangcentrum na het veroorzaken van ernstige incidenten. Echter kan dat niet meer na de Haqbin-uitspraak van het Europese Hof van Justitie. Het Hof oordeelde dat het afzien van huisvesting, kleding of voedsel als sanctie onverenigbaar is met de verplichting op grond van de EU-opvangrichtlijn om een asielzoeker een menswaardige levensstandaard te bieden.

- *Benoeming van officieel aangewezen functionarissen die zowel landelijk als regionaal werken aan het terugdringen van overlast en grensoverschrijdend gedrag van asielzoekers*

In mei 2019 zijn drie officieel aangewezen functionarissen aangesteld die zich zowel op landelijk als regionaal niveau inzetten voor het terugdringen van storend en grensoverschrijdend gedrag van asielzoekers.¹¹⁵ Deze functionarissen brengen alle betrokken partijen bij elkaar en assisteren hen bij het nemen van de juiste maatregelen en het handhaven van een nultolerantiebeleid. Een gemeente kan bijvoorbeeld een toegangsverbod voor een bepaald gebied indienen. Openbaarvervoerbedrijven kunnen bijvoorbeeld een reisverbod indienen. Al deze maatregelen zijn gebundeld in een zogenaamde toolbox, die beschikbaar is voor alle betrokken partijen, inclusief de opvangcentra. De functionarissen rapporteren rechtstreeks aan de Staatssecretaris.

- *Ontvangstvoorziening met sobere faciliteiten*

Vanaf 14 september 2020 worden asielzoekers met een lage kans op een inwilliging van hun asielaanvraag in Nederland (vaak uit veilige landen van herkomst) in aparte, sobere opvang geplaatst met strenger toezicht.¹¹⁶ Door deze asielzoekers bij elkaar te plaatsen, zijn ze beter beschikbaar voor begeleiding, waardoor asiel- en vertrekprocedures worden versneld.

111 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2671.

112 Staatscourant, 2020, nr. 5922

113 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2671.

114 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2671.

115 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2671.

116 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2671.

Financiële steun aan gemeenten om overlast aan te pakken

De Staatssecretaris heeft in een brief aan de Tweede Kamer aangegeven dat gemeenten na 10 juli 2020 recht hebben op een eenmalige uitkering ter ondersteuning van activiteiten die de kleine groep overlastgevende asielzoekers helpt aan te pakken.¹¹⁷ Het gaat om tien gemeenten die recentelijk te maken hebben gehad met overlast van een kleine groep asielzoekers en daarom met de Rijksoverheid de handen ineen hebben geslagen. Projecten zijn onder meer de inzet van bijzondere opsporingsambtenaren, toezichthouders, coaches en cameratoezicht. In totaal is door het Rijk een miljoen euro aan financiële steun beschikbaar gesteld voor de uitvoering van maatregelen om de overlast lokaal aan te pakken. Elf gemeenten voldeden aan de voorwaarden voor deze financiële steun en hebben samen al de helft van het bedrag van één miljoen euro gereserveerd.

Wonen buiten opvangcentrum voor asielzoekers

Asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen, moeten vaak wachten op passende huisvesting in Nederlandse gemeenten. De mogelijkheid om drie maanden bij een Nederlands gastgezin of bij vrienden te verblijven in afwachting van huisvesting heet de Logeerregeling.¹¹⁸

De Staatssecretaris heeft de Tweede Kamer laten weten dat de Logeerregeling (voorheen een pilot) structureel wordt voortgezet en dat de voorgestelde verbeteringen worden meegenomen. Dat betreft bijvoorbeeld de aanpassing van de meldplicht aan het COA. Onderzoekers van het Verweij Jonker instituut concludeerden namelijk dat de Logeerregeling asielzoekers helpt een leven in Nederland op te bouwen door sneller de taal te leren en een netwerk op te bouwen. Een ander effect betreft vrijgemaakte opvangcapaciteit binnen COA-voorzieningen.

Extra opvangcapaciteit bij COA

Er is meer capaciteit nodig voor de opvang van asielzoekers in 2021.¹¹⁹ Na een landelijk overleg over migratie en integratie, hebben er diverse ontwikkelingen plaatsgevonden naar aanleiding van de capaciteitstekorten. Sinds de toename van asielaanvragen in 2015 heeft de IND aanvragen niet tijdig kunnen behandelen. Daarnaast hebben gemeenten door krapte op de woningmarkt vluchtelingen niet tijdig kunnen huisvesten. Deze ontwikkelingen hebben tot een langere opvangperiode voor asielzoekers/vluchtelingen in de opvang geleid; een verhoging van de bezettingsgraad van COA-voorzieningen. Om op korte termijn te zorgen voor voldoende opvangcapaciteit, zal het COA extra aandacht besteden aan het benutten van meer bedrijfsruimten zoals hotels en vakantieparken. Ook wordt het programma van eisen voor opvangcentra opnieuw geëvalueerd, waardoor bijvoorbeeld bij renovatiewerkzaamheden extra capaciteit beschikbaar kan komen. Bovendien wordt extra ingezet op het versnellen van de huisvesting van vluchtelingen in gemeenten. Dit wordt gedaan door bijvoorbeeld extra financiële steun te geven aan gemeenten die vluchtelingen opvangen. Daarnaast had het COA extra quarantaine- en isolatieopvang nodig voor asielzoekers die (mogelijk) besmet zijn met Covid-19.

5.4 Hervestiging en herplaatsing

Hervestiging en herplaatsing

Hervestiging in EU-context betreft de overdracht van een migrant of een staatloze, van een land buiten de EU/EER naar een EU-lidstaat waar zij mogen verblijven. Deze overdracht is het resultaat van een verzoek van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) en gebaseerd op de behoefte aan internationale bescherming van deze migranten. De lidstaat zal hen met de vluchtelingenstatus toelaten¹²⁰ of een status die volgens nationale en EU-wetgeving dezelfde rechten en voordelen biedt als de vluchtelingenstatus.¹²¹

In de EMN Glossary staat opgenomen dat herplaatsing naar een intra-EU-solidariteitsinstrument verwijst dat de overdracht mogelijk maakt van mensen met een internationale beschermingsstatus in een EU-lid-

¹¹⁷ Staatscourant, 2020, 37345.

¹¹⁸ Rijksoverheid (2020), 'Logeerregeling asielstatushouders blijft en breidt uit', 16 December 2020.

¹¹⁹ Rijksoverheid, 'Extra opvangcapaciteit voor asielzoekers en huisvesting voor vergunninghouders steeds urgenter'.

¹²⁰ Een vluchteling blijft in de zin van art. 2(d) van Richtlijn 2011/95/EU (Herschikte kwalificatierichtlijn).

¹²¹ EMN Glossary 6.0, 'Hervestiging'.

staat naar een andere EU-lidstaat. Deze migranten krijgen daar een vergelijkbare bescherming. Het betreft ook de overdracht van degenen die om internationale bescherming hebben verzocht, en wiens zaak dan in een andere EU-lidstaat zal worden onderzocht.¹²² Dit kan helpen om de druk van een relatief grote asielstroom in een lidstaat te verminderen.¹²³

Hervestiging

Op 10 juni heeft de Staatssecretaris een brief aan de Tweede Kamer gestuurd waarin het nieuwe nationale, meerjarige hervestigingsbeleidskader 2020-2023 is vastgesteld.¹²⁴ Het betreft de opvolger van het vorige beleidskader 2016-2019. Net als eerdere meerjarige kaders voor hervestiging, is het doel voor 2020-2023 om 2.000 vluchtelingen in vier jaar (500 per jaar) te hervestigen. Verder heeft de Staatssecretaris aangekondigd dat met ingang van dit kader het rekenmodel voor het nationale quota- en hervestigingsbeleid zal uitgaan van de aankomstdatum in plaats van de datum van selectie. Dit is in lijn met de UNHCR- en EU-rapportage over het aantal hervestigde vluchtelingen.¹²⁵

De inspanning op basis van het Europese hervestigingsprogramma in 2020 is vastgesteld op 1.500 hervestigingen. Het betreft 500 hervestigingen op basis van het nationale hervestigingsquota en 1.000 hervestigingen op basis van de EU-Turkije Verklaring. Zoals vermeld in een brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer, heeft Nederland in 2018 en 2019 meer vluchtelingen uit Turkije hervestigd dan afgesproken, vanwege een omissie in de berekening.¹²⁶ In plaats van 1.750 Syrische vluchtelingen uit Turkije, werden 1.860 vluchtelingen hervestigd. Het was mogelijk om 30 vluchtelingen in het nationale quotum op te nemen, wat betekende dat het aantal hervestigde vluchtelingen uit Turkije met 80 werd overschreden. Dit aantal kan worden meegeteld voor de uitvoering van hervestiging in het kader van het EU-2020-hervestigingsprogramma, waardoor het aantal vluchtelingen dat wordt hervestigd in Nederland in 2020 op 920 komt (toezegging 1.000).

In 2020 zijn vanuit het nationale quotum in totaal ongeveer 300 hervestigingen uitgevoerd, uit landen als Libanon, Egypte, Zuid-Soedan, Tunesië, Jemen, Suriname, Oeganda en Turkije. Daarnaast zijn 128 personen uit Turkije op basis van de EU-Turkije Verklaring van 18 maart 2016 hervestigd. Vanwege de nationale en internationale maatregelen die zijn genomen vanwege de Covid-19-uitbraak, is de hervestiging van vluchtelingen naar Nederland per maart 2020 tijdelijk stopgezet. 570 vluchtelingen uit Libanon, Egypte, Turkije en enkele individuele gevallen werden al geaccepteerd voor hervestiging.¹²⁷ In het najaar van 2020 werd de aankomst van te hervestigen personen hervat. De vluchtelingen die in 2020 zijn aangekomen, zijn geselecteerd voor hervestiging in 2019 en begin 2020. Degenen die al waren geselecteerd maar die in 2020 niet konden worden hervestigd vanwege de Covid-19-uitbraak, worden in 2021 hervestigd.¹²⁸ Bovendien moet in 2021 het resterende deel van de toezegging in het kader van het EU 2020-hervestigingsprogramma worden uitgevoerd; de Europese Commissie heeft de deadline verlengd tot 31 december 2021.

Herplaatsing

Op 10 september 2020 heeft het kabinet naar aanleiding van de branden in kamp Moria op Lesbos aangekondigd 100 kwetsbare asielzoekers uit Griekenland te herplaatsen.¹²⁹ Dit aantal, inclusief het daaropvolgende aantal personen waarbij gezinshereniging plaats zal vinden met het familielid dat in Nederland is opgevangen, wordt in mindering gebracht op het aantal te hervestigen vluchtelingen op grond van het nationale hervestigingsquotum. Uiteindelijk hebben er in 2020 49 relocations plaatsgevonden.¹³⁰

122 EMN Glossary 6.0, 'Herplaatsing'.

123 Zie voor meer informatie: Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR), 'begrippenlijst'.

124 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2608.

125 Merk op dat de hervestiging op basis van de verklaring EU-Turkije geen deel uitmaakt van het meerjarige beleidskader voor hervestiging, maar meetelt voor 'hervestiging in het kader van (EU) migratiesamenwerking met derde landen'.

126 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2608.

127 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2666.

128 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2666.

129 Kamerstukken II, 2019-2020, 19 637, nr. 2652.

130 Volgens de hervestigingseenheid van de IND.

6 Minderjarigen en andere kwetsbare groepen

Kwetsbare personen

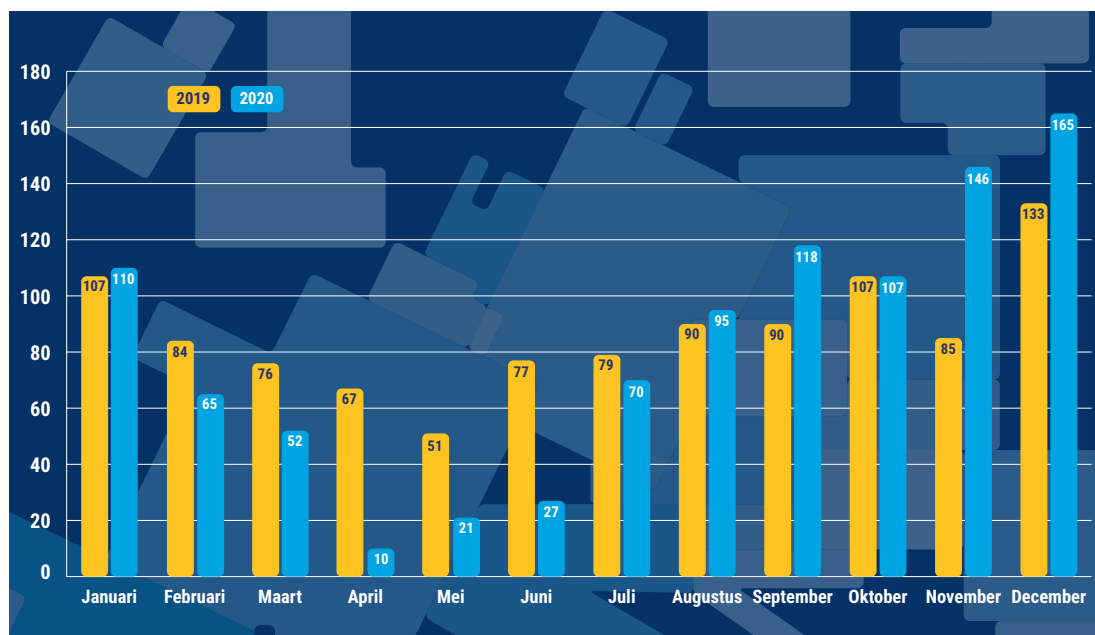
De EMN Glossary definieert kwetsbare personen als 'minderjarigen, alleenstaande minderjarigen, gehandicapten, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met psychische stoornissen en personen die tot foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.'¹³¹

Dit hoofdstuk zal van de genoemde groepen kwetsbare personen ingaan op minderjarigen en andere kwetsbare groepen. In Nederland zijn statistieken beschikbaar voor verzoeken om internationale bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV), maar deze zijn niet zo duidelijk te onderscheiden voor andere kwetsbare groepen. Daarom worden alleen statistieken voor AMV-ers verstrekt.

In 2020 waren er in Nederland minder verzoeken om internationale bescherming door AMV dan in 2019 (986 tov 1.046).¹³² Een verklaring zou kunnen liggen in de reisbeperkingen als onderdeel van de maatregelen om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan. Figuur 4 laat zien dat er met name in de maanden april, mei en juni minder verzoeken om internationale bescherming door AMV zijn ingediend in vergelijking met 2019. Vanaf juli nam het aantal verzoeken weer toe, met vooral hoge aantallen in november en december. De piek in deze latere maanden compenseerde de eerdere lagere aantallen, maar resulteerde toch in een lager totaal aantal dan in 2019.¹³³

Figuur 4:
Ontwikkeling aantal
asielaanvragen door
AMA in 2020.

Bron: IND (2020). Asiel-trends: Maandbericht over asielaanvragen in Nederland, december 2020



¹³¹ EMN Glossary 6.0, 'Kwetsbaar persoon'.

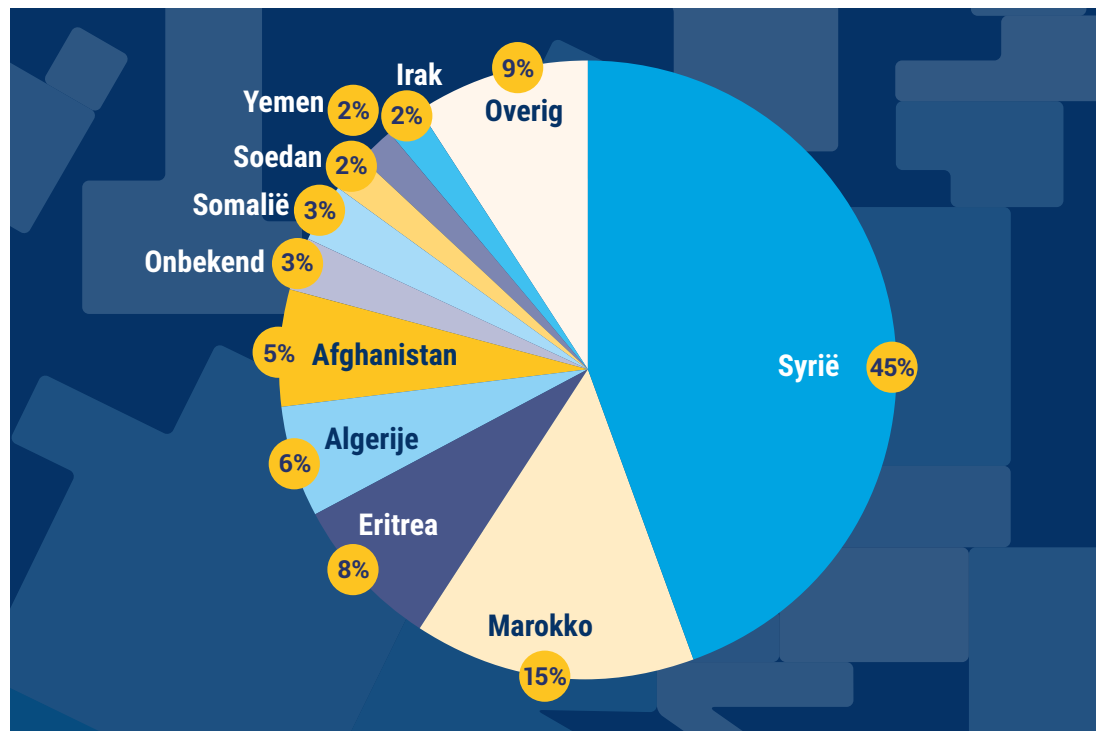
¹³² Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), [Asieltrends: Maandbericht Asielaanvragen in Nederland, december 2019](#).

¹³³ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), [Asieltrends: Maandbericht Asielaanvragen in Nederland, december 2020](#).

In 2020 kwamen de meeste AMV uit Syrië (45%), Marokko (15%) en Eritrea (7%). Dit is dezelfde top drie als in 2019. De percentages van de andere nationaliteiten zijn te vinden in figuur 5.

Figuur 5:
Nationaliteiten van AMA
in 2020.

Bron: IND (2020).
Asieltrends: Maandbericht
over asielaanvragen in
Nederland, december 2020.



6.1 Minderjarigen

In 2020 waren er meerdere wets- en beleidswijzigingen met betrekking tot minderjarigen. Een aantal betrof alle minderjarigen en anderen waren specifiek voor alleenstaande minderjarigen of AM bedoeld. Dit wordt in de aangegeven volgorde uitgelegd.

Alle minderjarigen

Minderjarigen

De EMN Glossary definieert een minderjarige als “een persoon die, volgens de wet van zijn/haar respectievelijke land, minderjarig is, d.w.z. nog niet het recht heeft om specifieke burgerlijke en politieke rechten uit te oefenen.” De term minderjarige wordt gebruikt in een juridische context en is de voorkeursterm om te gebruiken bij het verwijzen naar een persoon. De term ‘kind’ moet worden gebruikt om de relatie met andere gezinsleden te beschrijven.¹³⁴

Samenwerking opgezet om het belang van het kind in vreemdelingenbeleid te waarborgen

In maart 2020 is een nieuwe en permanente samenwerkingsvorm tot stand gekomen tussen de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en de Raad voor de Kinderbescherming. De naam van deze samenwerking is het Samenwerkingsverband Kinderen in het Vreemdelingenbeleid. De taak van dit nieuwe samenwerkingsverband is te zorgen voor gezamenlijke aandacht voor kinderen in immigratieprocedures met als doel dat er voldoende rekening wordt gehouden met het belang van het kind, dat recht wordt gedaan aan de positie van kinderen in het migratieproces en dat dit proces transparant is voor kinderen. Het samenwerkingsverband is een opvolger van een eerder samenwerkingsbelang van het kind in het vreemdelingenrecht (Belang van het kind in het Vreemdelingenrecht) dat begon in 2015. Het is een resultaat van een project waarin de mogelijkheden werden verkend om meer aandacht te besteden aan het belang van het kind binnen de kaders van het

134 EMN Glossary 6.0, ‘Minderjarige’.

bestuurs- en vreemdelingenrecht. De partners in dit project kunnen gegevens en kennis uitwisselen in zaken waarbij kinderen betrokken zijn.

Leeftijdsonderzoek toegevoegd voor onderdanen van derde landen die beweren minderjarig te zijn maar geen asiel aanvragen

Op 28 september is het leeftijdsonderzoek aan de Vreemdelingenwet toegevoegd als onderdeel van het identificatieproces voor migranten die aangeven minderjarig te zijn, maar geen asiel aanvragen. Vroeger hoefden onderdanen van derde landen die beweerden minderjarig te zijn, maar geen asiel aanvragen, geen leeftijdsbeoordeling te ondergaan als onderdeel van hun identificatieproces, maar werden zij bij aangegeven minderjarigheid in voorzieningen voor minderjarigen geplaatst. Als gevolg hiervan werden volwassenen in voorzieningen geplaatst die niet voor hen bedoeld waren en verbleven minderjarigen soms onbedoeld bij volwassenen.

Beleidswijzigingen voor het onderwijs aan asielzoekende kinderen als gevolg van Covid-19

Met betrekking tot integratie hadden de enige beleidswijzigingen die plaatsvonden te maken met onderwijs als gevolg van Covid-19. Door het coronavirus waren de scholen gesloten en moesten kinderen op afstand lessen volgen. Niet alle kwetsbare kinderen, zoals asielzoekers, hadden echter de juiste middelen om op afstand hun lessen te kunnen volgen. Daarom maakte de minister van Onderwijs op 20 maart bekend 2,5 miljoen euro uit te trekken voor de aankoop en distributie van laptops aan kinderen in het basis- en voortgezet onderwijs die geen laptop hadden en deze ook niet konden krijgen via hun school of gemeente. Deze aankondiging maakte deel uit van de praktische maatregelen om de toegankelijkheid van onderwijs tijdens de pandemie te waarborgen. Hierbij was speciale aandacht voor kwetsbare kinderen, waaronder kinderen in opvangcentra voor asielzoekers.¹³⁵

Per 1 mei heeft de minister van Onderwijs de aanvraagtermijn voor bijzondere financiering voor het onderwijs aan asielzoekers en andere migranten met vier weken verlengd. Door het besluit van het kabinet om alle scholen te sluiten om verspreiding van het coronavirus tegen te gaan, was het voor scholen en migranten moeilijk om op tijd de benodigde informatie voor de aanvraag van bijzondere financiering te verstrekken.¹³⁶

Naast deze verlenging heeft de minister van Onderwijs op 18 juni extra financiering beschikbaar gesteld voor scholing van nieuwkomers, aangezien zij tijdens de pandemie voor extra uitdagingen stonden. Onderwijs op afstand was vooral moeilijk door een taalbarrière en een gebrek aan begeleiding bij school van ouders, waardoor een risico op studieachterstand en een stagnatie van de ontwikkeling kon ontstaan. Met deze aanvullende financiering konden scholen eventuele extra schoolvertragingen opvangen om nieuwkomers een goede start op school te bieden.¹³⁷

Herplaatsing van kwetsbare personen uit Griekenland na de brand in Moria

In september 2020 kondigde de Staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid het besluit aan om 100 kwetsbare personen uit Griekenland te herplaatsen na de brand in het vluchtelingencentrum Moria op het Griekse eiland Lesbos. De Nederlandse regering heeft zich bereid verklaard de Griekse regering te helpen door in totaal 100 asielzoekers in Nederland op te vangen, waaronder 50 alleenstaande minderjarigen en 50 leden van gezinnen met minderjarige kinderen. De 100 personen, inclusief gezinshereniging, worden van het hervestigingsquotum afgetrokken.¹³⁸

135 Kamerbrief aan het Parlement (20 maart 2020), "Continuïteit van het funderend onderwijs bij maatregelen tegen het coronavirus.

136 Staatscourant, 2020, nr. 25998.

137 Staatscourant, 2020, nr. 37478.

138 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637 nr. 2652. Zie ook hoofdstuk 1.6 onder 18.

Begeleide minderjarigen

Begeleide minderjarigen

De richtlijn opvangvoorzieningen (2013/33/EU) definieert een begeleide minderjarige als een minderjarige die door wordt begeleidt en opgevangen door een volwassene die krachtens de wet of de praktijk van de betrokken lidstaat voor hem of haar verantwoordelijk is.¹³⁹

Bepalen van de overdraagbaarheid van een minderjarige bij kindbeschermingsmaatregelen

Op 19 juni is in de Vreemdelingencirculaire (Vc) duidelijkheid gekomen over de regels voor minderjarigen die deel uitmaken van een gezin en voor wie een kindbeschermingsmaatregel geldt. De DT&V en IND hebben documenten nodig om een advies te kunnen geven over de overdraagbaarheid van de kindbeschermingsmaatregel naar het land van herkomst of een ander land dat dit kind toegang verleent. Het was eerst onduidelijk wie verantwoordelijk was voor het verzamelen van de benodigde informatie. Nu staat vast dat de aanvrager verantwoordelijk is voor de informatieverzameling. De minderjarige of diens wettelijke vertegenwoordiger moet de noodzaak van de kindbeschermingsmaatregel met een rapport van de Raad voor de Kinderbescherming aantonen. Een melding van een gecertificeerde instelling die de kindbeschermingsmaatregel toepast kan ook worden gebruikt als die melding recentier is dan de melding van de Raad voor de Kinderbescherming. Een bijkomend voordeel van deze verduidelijking is dat procedures sneller kunnen verlopen, aangezien de mensen die deze documenten verwerken de volledige informatie hebben.¹⁴⁰

Alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV)

Alleenstaande minderjarige vreemdeling (AMV)

De Nederlandse overheid definieert een AMV als een persoon die op minderjarige leeftijd (18 jaar of jonger) van buiten de Europese Unie (EU) zonder ouders of voogd naar Nederland komt. Nidos is conform de Nederlandse wet de organisatie die verantwoordelijk is voor het voorlopige gezag voor AMV.¹⁴¹

Wijziging van de telling van de periode van de buitenschuldvergunning voor AMV-ers

Op 27 maart 2020 is de Vc gewijzigd om de periode van de buitenschuldregeling¹⁴² te beperken tot drie jaar vanaf de eerste asielaanvraag. De wijziging werd doorgevoerd om AMV-er eerder meer zekerheid over hun toekomst te bieden. Voorafgaand aan deze wijziging ging deze periode in vanaf de datum van indiening van de laatste verblijfsvergunning. Dit zorgde voor langere tijden van onzekerheid voor de AMV en strookte niet met de intentie van het buitenschuldbeleid. AMV-ers kwamen in aanmerking voor de buitenschuldvergunning als werd aangetoond dat terugkeer niet mogelijk zou zijn binnen maximaal drie jaar of dat de AMV na drie jaar niet kon terugkeren. Bij de uitvoering van dit beleid in de Vc is de telling van deze periode van drie jaar ingegaan vanaf de datum van indiening van de laatste verblijfsvergunning.¹⁴³

Uitbreiding van de situatie waarin alleenstaande minderjarige vreemdelingen in bewaring kunnen worden gesteld met het oog op terugkeer

Op 27 maart is een wijziging aangebracht in paragraaf A5/2.4 van de Vc met betrekking tot de uitbreiding van situaties waarin een AMV in bewaring kan worden gesteld met het oog op terugkeer. Voorheen was een van de gronden voor detentie wanneer een AMV binnen twee weken kon worden uitgezet. Dit bleek te weinig tijd, ook als de identiteit van de AMV bij aanhouding bekend was. Dit had grotendeels te maken met de noodzakelijke waarborgen die moeten worden getroffen bij de terugkeer van een AMV. De verwijderingstermijn is nu verlengd tot vier weken. Het doel van deze beleidswijziging is om te voor-

139 De Richtlijn Opvangvoorzieningen (2013/33/EU).

140 Staatscourant, 2020, nr. 33493.

141 Rijksoverheid, 'Alleenstaande minderjarige vreemdeling'.

142 In 2013 is de buitenschuldvergunning voor AMV's ingevoerd om voor AMV's die meewerkten aan de terugkeerprocedure, maar niet konden terugkeren naar hun land van herkomst een vangnet te creëren.

143 Staatscourant, 2020, 15932, onder S.

komen dat de AMV zich onttrekt aan toezicht en daardoor mogelijk slachtoffer wordt van uitbuiting. AMV-ers die tijdens binnenlands toezicht worden aangetroffen, worden ongeacht hun voornemen om asiel aan te vragen naar het loket asielregistratie in Ter Apel gebracht. Een substantieel deel van AMV-ers wil echter geen asiel aanvragen en onttrekt zich daarom aan toezicht. De Staatssecretaris vindt dit een ongewenste situatie, aangezien veel van die AMV's in de illegaliteit verdwijnen wanneer ze in aanmerking komen voor terugkeer en hereniging met hun ouders in het land van herkomst.¹⁴⁴

EMN Inform over vermiste AMV's

Het EMN publiceerde in 2020 een Inform (kort rapport) over vermiste AMV's: "Vermiste alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de EU, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk."¹⁴⁵

De rapporten brengen de maatregelen van EU-lidstaten in kaart van gevallen waarin AMV's vermist raken.

In relatie tot andere kwetsbare groepen heeft het EMN in 2020 onderzoek gedaan naar de verschillende nationale beschermingsstatussen die binnen de lidstaten beschikbaar zijn.¹⁴⁶ De titel van het rapport is "Vergelijkend overzicht van nationale beschermingsstatussen in de EU en Noorwegen."

6.2 Andere kwetsbare groepen

Kwetsbare groepen

Andere kwetsbare groepen zijn onder meer gehandicapten, ouderen, lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgenders, queers en interseksuele (LHBTQI) mensen, zwangere vrouwen, personen met ernstige ziekten, personen met psychische stoornissen en personen die zijn onderworpen aan marteling, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.¹⁴⁷

In Nederland kan de Staatssecretaris bepaalde groepen in een land aanwijzen als kwetsbare minderheidsgroep of als risicogroep voor vervolging. Voor de vaststelling wordt gekeken naar de hoeveelheid willekeurig geweld en de hoeveelheid willekeurige schendingen van mensenrechten in relatie tot de positie van de groep in het land van herkomst. Deze groepen zijn geregistreerd in het landspecifieke beleid. Als een land als veilig wordt aangemerkt, maar een asielzoeker behoort tot een aangewezen kwetsbare groep, dan wordt de asielaanvraag niet aan de versnelde procedure voor veilige landen van herkomst en legaal verblijf in andere EU-landen onderworpen, maar wordt deze in de algemene asielprocedure in behandeling genomen.¹⁴⁸

Aanwijzing LHBTI als uitzonderingsgroep in Brazilië

Per 30 september leidde de herbeoordeling van Brazilië tot de conclusie dat Brazilië als veilig land van herkomst wordt beschouwd, maar dat LHBTI's als uitzonderingsgroep worden gezien, aangezien zij steeds vaker met geweld te maken hebben. Asielaanvragen van deze groep worden individueel nader beoordeeld op hun veiligheid in het land van herkomst als LHBTI.¹⁴⁹

4e Nationaal Actieplan voor Vrouwen, Vrede en Veiligheid

Op 16 december is het 4e Nationaal Actieplan Vrouwen, Vrede en Veiligheid gepresenteerd als uitvloeisel van resolutie 1325 van de VN-Veiligheidsraad in het jaar 2000. Dit plan richt zich op het verder versterken en versterken van de positie en rechten van vrouwen en meisjes in (post-)conflictgebieden. Dit

¹⁴⁴ Kamerstukken II, 2018-2019, 19 637, nr. 2530

¹⁴⁵ Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoek: Vermiste alleenstaande minderjarige asielzoekers in Europa | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#).

¹⁴⁶ Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoek: Nederland één van de landen met de meeste nationale beschermingsstatussen | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#).

¹⁴⁷ Definitie gebruikt in het EMN Jaarverslag 2020.

¹⁴⁸ IND-werkinstructie nr. 2013/14 (AUA). [WI 2013-14 \(ind.nl\)](#)

¹⁴⁹ Kamerstukken II, 2020-2021, 19637, nr. 2664.

betreft ook vrouwen en meisjes in asielprocedures. Het nieuwe plan gaat in januari 2021 in en heeft een looptijd van 5 jaar. In vergelijking met de laatste drie actieplannen, is het volgende in het vierde actieplan:

- De toevoeging van een vijfde doel van het toepassen van een genderlens;
- De instelling van een toezichtsraad;
- Meer aandacht voor monitoring, evaluatie en gedeelde verantwoording conform internationaal overeengekomen Women Peace and Security- en genderindicatoren;
- De komst van een nationale beleidsfocus naast een internationale focus.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Rijksoverheid (2020), 'Vierde Nationaal Actieplan 1325 Vrouwen, Vrede en Veiligheid ('Fourth National Action plan 1325 Women, Peace and Security')'.

7 Integratie

Integratie

Integratie gaat om het helpen van migranten om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Denk daarbij aan het leren van Nederlands, het volgen van onderwijs, het zoeken van werk en het krijgen van maatschappelijke begeleiding.

In dit hoofdstuk staan de ontwikkelingen in het Nederlandse inburgeringsbeleid in 2020 centraal. In Nederland is inburgering primair de verantwoordelijkheid van de gemeenten, dit jaaroverzicht gaat alleen in op de ontwikkelingen in het nationale integratiebeleid.

In Nederland hebben nieuwkomers die inburgeringsplichtig zijn drie jaar de tijd om aan de eisen te voldoen. In deze periode leren ze de Nederlandse taal en leren ze Nederlandse normen en waarden kennen. Daarnaast zijn nieuwkomers verplicht hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt te verkennen. De inburgeringsperiode is voltooid na het met goed gevolg afleggen van het inburgeringsexamen. Nieuwkomers kunnen op grond van andere diploma's van het inburgeringsexamen worden vrijgesteld.¹⁵¹

Cijfers over de status van nieuwkomers die het inburgeringsexamen moeten doen zijn beschikbaar voor 2020 en 2019 (ter vergelijking). Inburgeringsplichtige nieuwkomers zijn in drie categorieën in te delen: 1) asielgerechtigden, 2) gezinsmigranten en 3) overig. Nieuwkomers in de categorie 'Overig' zijn kinderen van de Definitieve regeling voor langdurig verblijvende kinderen en geestelijken. In 2020 hebben in alle categorieën minder nieuwkomers het inburgeringsexamen gedaan dan in 2019

Figuur 6:
Aantal personen dat het inburgeringsexamen moest afleggen en hun status in 2019 en 2020

Bron: DUO (2020), Voortgangscijfers Inburgering Totaal Nederland

	Asielgerechtigden		Gezinsmigranten		Overig	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Voldaan	762	142	906	194	97	26
Vrijgesteld	47	12	20	*	20	0
Nog inburgeringsplichtig	8.058	12.732	7.088	7.027	722	433
Totaal	8.867	12.886	8.014		839	459
* Aantallen zijn te klein om te melden vanwege privacyredenen						

7.1 Algemene inburgeringsmaatregelen

Verplichte deelname aan inburgeringsprogramma's voor nieuwe Turkse migranten

Op 4 februari 2020 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten om de verplichte deelname aan inburgeringstrajecten voor Turkse nieuwkomers opnieuw in te voeren om hun integratie in de Nederlandse samenleving te verbeteren.¹⁵² Deze ontwikkeling vloeide voort uit de perceptie van de Rijksoverheid dat niet alle personen met een Turkse achtergrond goed integreren, vooral wat betreft het spreken van de Nederlandse taal.¹⁵³

¹⁵¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 'Voortgangscijfers Inburgering Totaal Nederland', geraadpleegd op 17 mei 2021.

¹⁵² Kamerstukken II, 2019-2020, 32824, nr. 290.

¹⁵³ Rijksoverheid, 'Turkse nieuwkomers worden inburgeringsplichtig', geraadpleegd op 3 maart 2021.

Sinds 2011 waren Turkse nieuwkomers van verplichte deelname aan integratieprogramma's vrijgesteld, omdat dit niet in overeenstemming werd geacht met de associatieovereenkomst tussen de EU en Turkije. Uit jurisprudentie naar aanleiding van een uitspraak van het Europese Hof van Justitie in 2013 blijkt echter dat verplichte integratie kan worden gerechtvaardigd door dringende redenen van algemeen belang. Volgens onderzoek dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op verzoek van de Tweede Kamer heeft laten uitvoeren, is een succesvolle integratie van Turkse nieuwkomers dermate noodzakelijk dat dit een dringende reden vormt. Daarom werd het rechtmatig geacht om hen te verplichten inburgeringscursussen te volgen en voor het Inburgeringsexamen Buitenland te slagen.¹⁵⁴ De verwachting was dat deze wijziging zou worden toegepast zodra de gewijzigde Wet Inburgering 2.0¹⁵⁵ zou worden geïmplementeerd.¹⁵⁶ De wijziging gold niet voor Turkse asielzoekers en hun gezinsleden, omdat zij het inburgeringsexamen in het buitenland niet hoeven te halen. Vanaf mei 2021 zou deze groep Turkse migranten verplicht moeten inburgeren als ze in Nederland zijn aangekomen.

Invoeringsdatum gewijzigde Wet Inburgering 2.0 aangepast

De eerdergenoemde gewijzigde Wet Inburgering 2.0 zou oorspronkelijk per 1 januari 2021 zijn ingevoerd. Deze datum is echter verschoven en de nieuwe verwachting is dat de wet per 1 januari 2022 in werking zal treden.¹⁵⁷ Het voorstel voor een nieuwe inburgeringswet (Wet Inburgering) die ervoor moet zorgen dat inburgeringsplichtige personen sneller en beter de Nederlandse taal kunnen leren en (door betaalde arbeid) in de Nederlandse samenleving kunnen participeren.¹⁵⁸ De Nederlandse regering was van mening dat het huidige Nederlandse inburgeringsstelsel onvoldoende in staat is om alle inburgeringsplichtige personen dit snel te laten doen. Dit werd onderbouwd door een evaluatie van de huidige inburgeringswet.¹⁵⁹ Dit heeft tot de conclusie geleid dat er wijzigingen in de wet nodig zijn om de effectiviteit te vergroten. Bijvoorbeeld door gemeenten meer bij het proces te betrekken. Dit voornemen werd ook in het regeerakkoord vermeld.¹⁶⁰

Wijzigingen in het Besluit inburgering

Op 1 oktober 2020 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten dat degenen die hebben aangetoond zelfstandig op de Nederlandse arbeidsmarkt te kunnen functioneren, niet langer verplicht hoeven worden om aan cursussen deel te nemen en/of aan het afleggen van een examen.¹⁶¹ Het besluit is genomen om dubbele eisen te voorkomen, om studenten gerust te stellen die een mbo-1-opleiding met goed gevolg hebben afgerond en zzp'ers die inburgeringscursussen volgen. Daarnaast zijn de gronden versoepeld om analfabete nieuwkomers van inburgeringseisen vrij te stellen.^{162 163} Uitbreidingen werden geïmplementeerd met betrekking tot de vrijstellingsopties voor analfabetische deelnemers aan inburgeringsprogramma's. Het doel was om het halen van het inburgeringsexamen gemakkelijker te maken voor degenen die het programma vanwege hun analfabetisme niet succesvol kunnen afronden. Vóór de wijziging zouden analfabetische migranten ten minste 600 uur aan cursussen moeten hebben gevolgd voordat zij op basis van deze bewezen inspanningen een vrijstelling voor het behalen van het inburgeringsexamen konden krijgen. In deze 600 uur zijn cursussen gericht op het verbeteren van de geletterdheid niet meegerekend. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gaf aan dat analfabetische migranten dit als een uitdaging ervaren, aangezien in totaal slechts 700 cursussen met een lening werden gefinancierd. Daarom kunnen migranten, sinds de veranderingen, vrijstelling aanvragen na 600 uur van elk type cursus dat is voltooid - of het nu gaat om integratie- of alfabetiseringscursussen.¹⁶⁴

154 Kamerstukken II, 2019-2020, 32824, nr. 290.

155 Tweede Kamer, 'Wetsvoorstel Wet inburgering 2.0', geraadpleegd op 7 december 2020.

156 Rijksoverheid, 'Turkse nieuwkomers worden inburgeringsplichtig', geraadpleegd op 30 mei 2021.

157 Rijksoverheid, 'Nieuwe ingangsdatum inburgeringsstelsel', geraadpleegd op 30 december 2020.

158 Eerste Kamer, 'Wet inburgering 2.0', geraadpleegd op 4 januari 2021.

159 Kamerstukken I, 2017-2018, 34584, H.

160 House of Lords, 'Wet inburgering 2.0', geraadpleegd op 4 januari 2021.

161 Staatscourant, 2020, nr. 330.

162 Staatscourant, 2019, nr. 34157.

163 Kamerstukken II, 2020-2021, 32824, nr. 319.

164 Rijksoverheid (2020), 'Kamerbrief over verlenging inburgerstermijn en wijziging regelgeving inburgeren'.

8

Nederlanderschap en staatloosheid

Dit hoofdstuk gaat in op beleidsontwikkelingen in 2020 rond het verkrijgen van het Nederlanderschap en het voorkomen van staatloosheid.

Naturalisatie

In 2020 kwamen in Nederland 43.660 naturalisatieverzoeken binnen, dit is vergelijkbaar met het aantal van 44.400 verzoeken in 2019. Als gevolg van digitalisering en inhuur van extra personeel kon de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bijna twee keer zoveel naturalisatieverzoeken in 2020 dan in 2019 verwerken. In 2020 heeft de IND 50.870 naturalisatieverzoeken behandeld, in 2019 betrof het 27.090 verzoeken.¹⁶⁵

Geregistreeerde staatlozen in Nederland

Er zijn in Nederland ruim 40.000 personen van wie de nationaliteit in de Basisregistratie Personen niet bekend is. Dit is niet hetzelfde als staatloosheid. De meeste personen uit een derde land van wie de nationaliteit onbekend is, hebben wel een nationaliteit, maar beschikken niet over de documenten om die nationaliteit aan te tonen. De schatting is dat van die 40.000 personen er 12.000 staatloos zijn en als zodanig staan geregistreerd staan.¹⁶⁶ Het exacte aantal staatlozen is echter niet bekend, aangezien er in Nederland nog geen procedure is voor het vaststellen van staatloosheid bestaat voor personen die hun staatloosheid niet door middel van documenten kunnen aantonen.

EMN Platform van staatloosheid

In januari 2020 heeft het EMN Platform voor Staatloosheid (een platform voor lidstaten om informatie en goede praktijken uit te wisselen) een rapport 'Staatloosheid in de Europese Unie' gepubliceerd.¹⁶⁷ Het EMN heeft ook een rapport over naturalisatie genaamd 'Wegen naar staatsburgerschap in de EU' gepubliceerd. De onderzoeksperiode was 2014-2018.¹⁶⁸

8.1 Nederlanderschap

Verkrijging van de Nederlandse nationaliteit

Volgens de EMN Glossary verwijst verwerving van staatsburgerschap naar "elke manier om staatsburger te worden, d.w.z. door geboorte of op enig moment na geboorte, automatisch of niet-automatisch, op basis van toekenning, verklaring, optie of aanvraag."¹⁶⁹ De eerste mogelijkheid is naturalisatie. Dit wordt gedefinieerd als "Elke vorm van het na de geboorte verkrijgen van een nationaliteit die niet eerder op de persoon van toepassing was. Het vereist een aanvraag door deze persoon of hun wettelijke vertegenwoordiger net als een handeling van een overheid om deze nationaliteit aan een persoon toe te kennen."¹⁷⁰ In Nederland is deze procedure beschikbaar voor personen die vijf jaar onafgebroken in Nederland hebben gewoond met een geldige verblijfsvergunning en die aan de eisen met betrekking tot het inburgeringsexamen voldoen.¹⁷¹ De tweede mogelijkheid is via een optieprocedure. Dit is een snellere procedure, maar deze is niet voor iedereen beschikbaar. Om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van het Nederlanderschap via de optieprocedure, moet de migrant onder bepaalde categorieën vallen.¹⁷²

¹⁶⁵ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)(2021), IND Jaarverslag, [Inhaalslag voor Naturalisatie | IND Jaarverslag \(rijksoverheid.nl\)](#)

¹⁶⁶ Rijksoverheid, 'Staatloosheid'.

¹⁶⁷ Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoek: Staatloosheid in EU-lidstaten | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emn-netherlands.nl\)](#).

¹⁶⁸ Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoek: Procedures en regels voor naturalisatie verschillen in EU-lidstaten | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emn-netherlands.nl\)](#).

¹⁶⁹ EMN Glossary 6.0, 'Verwerving van staatsburgerschap'.

¹⁷⁰ EMN Glossary 6.0, 'Naturalisatie'.

¹⁷¹ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nederlandse worden door naturalisatie'.

¹⁷² Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nederlandse worden via optie'.

De Nederlandse overheid wil dubbele nationaliteit voorkomen. Over het algemeen moeten personen die het Nederlanderschap verwerven afstand doen van hun andere nationaliteit. Er zijn uitzonderingen op deze regel, zoals zogenaamde C-landen. Deze landen staan het automatisch verlies van hun andere nationaliteit of afstand van hun nationaliteit niet toe.¹⁷³

Beleidswijziging op de Dominicaanse Republiek vanwege nieuwe informatie over het afstand doen van de Dominicaanse nationaliteit

Per 1 juli is de Dominicaanse Republiek niet langer aangemerkt als C-land. Uit nieuwe informatie uit het land blijkt dat het wel mogelijk is van de Dominicaanse nationaliteit afstand te doen. Dit betekent dat Dominicanen die een naturalisatieverzoek indienen een verklaring van bereidheid moeten ondertekenen om afstand van hun Dominicaanse nationaliteit te doen.

Vrijstelling inburgeringsexamen voor zelfstandig ondernemers

Op 1 oktober is een vrijstelling voor het examenonderdeel Oriëntatie op de Nederlandse arbeidsmarkt aan het inburgeringsexamen voor zelfstandig ondernemers toegevoegd. De reden voor deze vrijstelling is dat aangenomen wordt dat migranten die zelfstandig ondernemer zijn al voldoende op de hoogte zijn van de Nederlandse arbeidsmarkt. Ze hoeven vanwege hun voldoende kennis geen cursus over dat onderwerp te volgen.¹⁷⁴

8.2 Staatloosheid

Staatloze personen

De EMN begrippenlijst definieert een staatloze als een persoon die door geen enkele staat op grond van zijn wetgeving als onderdaan wordt beschouwd.¹⁷⁵ Een migrant kan staatloos worden door statenopvolging (waarbij een nieuwe staat wordt opgericht afkomstig uit een andere staat die voorheen erkend was), onduidelijke of discriminerende wetten met betrekking tot nationaliteitsbepaling, ontheemding/gedwongen migratie of het hebben van staatloze ouders'.¹⁷⁶

Wetsvoorstel staatloze vaststellingsprocedure ingediend

Op 21 december 2020 is een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer voor een procedure waarmee rechters staatloosheid kunnen vaststellen.¹⁷⁷ Het wetsvoorstel is tot stand gekomen op basis van een in 2013 uitgebracht advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken om een dergelijke procedure in te stellen voor personen die hun staatloosheid niet door middel van documenten kunnen aantonen.¹⁷⁸ Op grond van deze regeling kunnen betrokkenen in een vaststellingsprocedure verzoeken om hun staatloosheid officieel te bevestigen. Zowel personen met wettig verblijf die niet (goed) gedocumenteerd zijn als personen zonder wettig verblijf kunnen een aanvraag indienen.

173 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Afstand doen van uw huidige nationaliteit'.

174 Staatscourant, 2020, nr. 53669.

175 EMN Glossary 6.0, 'Staatloze persoon': [Stateless person | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](#)

176 Rijksoverheid, 'Staatloosheid'. [Staatloosheid | Nederlandse nationaliteit | Rijksoverheid.nl](#)

177 Kamerstukken II, 2020-2021, 35 687, nr. 3.

178 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), 'Advies: Geen land te bekennen', 11 maart 2021.

9 Grenzen, visum en Schengen

In 2020 hebben ontwikkelingen plaatsgevonden op het gebied van controle op de buitengrenzen van de Europese Unie (EU). In Nederland bestaan deze buitengrenzen uit de internationale zeehavens en luchthavens. Dit zijn de gebieden waar passagiers en goederen van buiten de EU aankomen wanneer zij Nederland anders binnenkomen dan via de grenzen van de buurlanden. Ook vonden er ontwikkelingen plaats op het gebied van het visumbeleid en het *Schengenacquis* (regelgeving voor de binnengrenzen binnen het Schengengebied). Daarnaast wordt in dit hoofdstuk speciale aandacht besteed aan de terugtrekking van het Verenigd Koninkrijk (VK) uit de EU.

In 2020 werden ongeveer 137.535 visa voor kort verblijf aan derdelanders afgegeven. Ongeveer 131.665 hiervan werden afgegeven aan derdelanders die rechtstreeks uit landen buiten de EU/Europese Economische Ruimte (EER) kwamen, en ongeveer 5.870 visa werden afgegeven aan derdelanders die in een ander EU-land verbleven.¹⁷⁹ Het totaal aantal afgegeven visa kort verblijf was een stuk lager dan in 2019, toen er ongeveer 723.825 visa kort verblijf werden afgegeven.¹⁸⁰

9.1 Grenzen

Europees geïntegreerd grensbeheer

Het concept van Europees geïntegreerd grensbeheer (*Integrated Border Management, IBM*) omvat nationale en internationale coördinatie en samenwerking tussen relevante autoriteiten en instanties die betrokken zijn bij grensbeveiliging en handelsfacilitering. Dit om te komen tot een effectief, efficiënt en gecoördineerd grensbeheer aan de buitengrenzen van de EU.¹⁸¹

IBM

In 2020 is de nationale *IBM*-strategie 2019 – 2024 van Nederland door experts van de Commissie en de lidstaten geëvalueerd in de *IBM*-evaluatie. Nederland zal in 2021 zijn *IBM*-strategie actualiseren en verbeteren door aanbevelingen op basis van de resultaten van de *IBM*-thema-evaluatie te implementeren.

Reisbeperkingen

Op 18 maart werd een inreisverbod ingevoerd om de verspreiding van het Covid-19-virus, een grote internationale crisis, in te dammen. Dit betekent dat alle niet-essentiële reizen vanuit derde landen niet zijn toegestaan. Vanaf 1 juli is het reisverbod voor Australië, Japan, Nieuw-Zeeland, Rwanda, Zuid-Korea, Thailand en Uruguay opgeheven.¹⁸² Van 20 december 2020 tot 1 januari 2021 was er een beperking op vlieg reizen en veerbootreizen vanuit het VK en Noord-Ierland.¹⁸³ Vanaf 29 december moesten alle reizigers die per vliegtuig en veerboot naar Nederland reisden een negatieve PCR-test laten zien. Door de veranderende omstandigheden werden maatregelen door de overheid in één document samengevat.¹⁸⁴

Op 16 juli had de Nederlandse regering besloten om het inreisverbod voor partners uit derde landen in een langeafstandsrelatie met een Nederlander of EU-burger die in Nederland woont, onder voorwaarden te versoepelen.¹⁸⁵ Op 11 september werden extra vrijstellingen aangekondigd voor specifieke categorieën zoals topsporters en zakenmensen ten aanzien van het inreisverbod.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Deze informatie is verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 30 maart 2021.

¹⁸⁰ EMN (2020), 'Jaaroverzicht 2019, Migratie en Asiel in Nederland' [EMN_jaaroverzicht2019_NL.pdf \(emnetherlands.nl\)](#).

¹⁸¹ EMN Begrippenlijst 6.0, 'Europees geïntegreerd grensbeheer' [European integrated border management | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](#).

¹⁸² Rijksoverheid (2020), 'Nederland stelt inreisverbod voor Marokko weer in'.

¹⁸³ Rijksoverheid (2020), 'Reisadvies Verenigd Koninkrijk'.

¹⁸⁴ Dienst Terugkeer- en Vertrek (DT&V) (2020), 'Reisbeperkingen gebundeld in één document'.

¹⁸⁵ Rijksoverheid (2020), 'Minister Grapperhaus versoepelt regels voor langeafstandsrelaties'.

¹⁸⁶ Rijksoverheid (2020), 'Uitzonderingen inreisverbod Nederland onder strikte voorwaarden'.

Later dat jaar, vanaf 29 december 2020, moesten alle passagiers, ook Nederlanders, een recente negatieve PCR-testverklaring hebben om aan boord van een vliegtuig richting Nederland te gaan. Iedereen die in Nederland arriveerde, kreeg het dringende advies om 10 dagen in zelfquarantaine te gaan. De negatieve test die nodig was om aan boord te gaan, was geen vervanging voor zelfquarantaine bij aankomst. De regel dat passagiers vóór aanvang van hun reis een negatieve testverklaring moeten overleggen, was al sinds 15 december van kracht voor niet-EU-inwoners.

9.2 Terugtrekking van het VK uit de EU

Brexit

Op 31 januari 2020 heeft het VK de EU officieel verlaten. Dit was het resultaat van een referendum in 2016, waarbij de meerderheid van de Britse burgers voor een Brexit stemde. Het VK en de EU hebben over hun toekomstige partnerschap overeenstemming bereikt, wat per 1 januari 2021 geldt.¹⁸⁷ Het gaat onder meer om afspraken over grenscontroles bij reizen van of naar het VK.

Ontwikkelingen binnen grensbeheer

Binnen het grensbeheer hebben in 2020 verschillende ontwikkelingen plaatsgevonden in verband met de terugtrekking van het VK uit de EU, waaronder:

- Britse grensarbeiders (grensoverschrijdende forenzen) die in Nederland werken, hebben een grensarbeidersdocument nodig om hun werkzaamheden vanaf 1 januari 2021 voort te zetten. Met een grensarbeidersdocument kunnen VK-onderdanen gemakkelijk Nederland in- en uitreizen. De aanvraag is gratis. Het doel van deze ontwikkeling is om de uitbreiding van het verblijfsrecht te vergemakkelijken voor onderdanen van het VK na de terugtrekking van het VK uit de EU.
- Nu het VK officieel de EU verlaat, intensificeert de Koninklijke Marechaussee (KMar) de contacten met de Britse grenscontrole- en immigratiediensten.¹⁸⁸ Intensivering bestaat uit het organiseren van tactische, operationele en strategische werkbijeenkomsten, kennis- en innovatiedeling en positionering van een KMar-contactpersoon. Verder wordt de inlichtingsamenwerking versterkt via de *liaison* en controles in Rotterdam en Amsterdam. Er zijn geen nieuwe officiële partnerschappen.
- Vanaf 2020 heeft Nederland een landgrens met het VK gekregen. De grenscontroles voor de Eurostar (de sneltrein van Amsterdam naar Londen), vinden nu namelijk plaats voordat passagiers instappen in de trein in Amsterdam of Rotterdam. Britse grenswachten zijn nu bevoegd om grenscontroles op basis van Engelse toegangsvoorwaarden in Nederland uit te voeren. Het doel van deze wijziging is om de reistijd voor de Eurostar met een uur te verkorten. Deze wijziging is het resultaat van een door Nederland ondertekende overeenkomst met België, Frankrijk en het VK¹⁸⁹ evenals een bilaterale overeenkomst van Nederland met het VK ondertekend in juli 2020.¹⁹⁰

9.3 Visum

Visum

Beleid inzake visa die de toegang van reguliere bezoekers tot de EU mogelijk maakt, is voor een belangrijk deel een competentie van de EU. Een gemeenschappelijk visumbeleid wordt geacht de veiligheid en werking van het vrije verkeer van personen binnen het Schengengebied te waarborgen.¹⁹¹

Er bestaan twee soorten visa: Schengen-visa (een visum voor kort verblijf tot 90 dagen in een periode van 180 dagen)¹⁹² en nationale visa's (visa voor lang verblijf voor meer dan 90 dagen)¹⁹³. In Nederland wordt een visum voor lang verblijf een machtiging tot voorlopig verblijf genoemd (MVV).

187 Rijksoverheid, 'Brexit, EU-VK akkoord: stand van zaken'. [Brexit-EU-VK akkoord: stand van zaken | Brexit | Rijksoverheid.nl](https://www.brexit.nl/stand-van-zaken).

188 Rijksoverheid (2020), 'Grensmacht Nederland en VK intensiveren contacten'.

189 Rijksoverheid (2020), 'Sneller met de trein naar Londen'.

190 Rijksoverheid (2020), 'Laatste handtekening gezet voor snellere treinreis naar Londen'.

191 Europese Commissie, 'Visumbeleid', 17 mei 2021.

192 Europese Commissie, 'Het Schengenvisum', [The Schengen visa \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/story/schengen-visa), 17 mei 2021.

193 Rijksoverheid, 'Langer dan 90 dagen in Nederland blijven (visum lang verblijf)' [Staying in the Netherlands for longer than 90 days \(long-stay visa\) | Travel | netherlandsworldwide.nl](https://www.reizen.nl/en/staying-in-the-netherlands-for-longer-than-90-days-long-stay-visa), 17 mei 2021.

Wijzigingen van de visacode

Op 2 februari 2020 was een wijziging van de Visa Code in werking getreden.¹⁹⁴ Voor Nederland waren de volgende wijzigingen belangrijk om legitiem reizen met een visum kort verblijf te vergemakkelijken:¹⁹⁵

- In het geval van herhaaldelijk en regelmatig reizen naar het Schengengebied, kan een persoon in Nederland in aanmerking komen voor een meervoudig inreisvisum (MEV) met een langere geldigheidsduur. Daarvoor moet de aanvrager aan een aantal voorwaarden voldoen.
- In landen waar Nederland gebruik maakt van de diensten van een *Visa Application Center* van een *External Service Provider (ESP)*, zoals VFS Global of TLS Contact, moeten aanvragers hun visumaanvraag bij de ESP indienen.

Daarnaast zijn de tarieven voor visa kort verblijf in het (Nederlands) Caribisch gebied¹⁹⁶ verhoogd, van € 35 naar € 80 voor volwassenen en van € 35 naar € 40 voor kinderen van 6-12 jaar. De nieuwe prijzen zijn in lijn met de wijzigingen van de aanvraagkosten voor Schengenvisum in de Visumcode, en deze wijzigingen zijn van kracht sinds 2 februari 2020.

Verhoogde vereisten voor het eigen vermogen

Op 1 april 2020 is het referentiebedrag gewijzigd dat Nederland hanteert om te bepalen of een reiziger bij het aanvragen van een visum over voldoende middelen beschikt, van € 34,- naar € 55 per persoon per dag. Sinds 1998 is er geen inflatiecorrectie meer ingesteld. Het doel van de wijziging is ervoor te zorgen dat reizigers in hun eigen financiële levensonderhoud kunnen voorzien tijdens hun verblijf. Met de huidige normen in Nederland, bijvoorbeeld kosten voor huisvesting, onderhoud, entertainment en dergelijke, leek het voorgaande bedrag niet meer realistisch. Het bedrag van € 55 is vastgesteld door toepassing van een landelijke indexatie over de jaren na 1998. Het ligt ook dicht bij de referentiebedragen die de buurlanden hanteren. Het referentiebedrag is een vastgestelde financiële norm waarmee grensautoriteiten en het ministerie van Buitenlandse Zaken rekening moeten houden bij het verlenen van inreis- of visumafgifte aan derdelanders. Er kan van dit bedrag worden afgeweken, afhankelijk van de (persoonlijke) omstandigheden, de duur van het voorgenomen verblijf, het reisdoel en eventueel verblijf bij familieleden of vrienden.¹⁹⁷

Luchthaventransitvisum voor Jemenitische staatsburgers

Op 15 juni 2020 heeft Nederland een Luchthaventransitvisum-vereiste ingesteld voor Jemenitische burgers die naar Nederland reizen. Het doel is om irreguliere binnenkomst van Jemenitische onderdanen via Schiphol te voorkomen. Jemenieten reizen vanuit diverse landen door via Schiphol. Vaak werd de reis op Schiphol onderbroken en werd een asielaanvraag ingediend. Dit aantal bleef groeien, zodat de invoering van de transitvisumplicht voor Jemenieten opportuun werd geacht.

9.4 Schengen

Schengen

Het Schengen-acquis betreft een reeks EU-regelgeving die ervoor zorgt dat er geen controles bestaan aan de binnengrenzen tussen deelnemende landen in het Schengengebied. De regelgeving laat ook vrij verkeer van personen toe binnen de deelnemende landen, de andere EU-landen en bepaalde derde landen.¹⁹⁸

Alle lidstaten worden geëvalueerd om toezicht te houden op de uitvoering van het Schengen-acquis. Het doel van deze evaluatie is te zorgen voor een effectieve en consistente toepassing van de Schengen-regelgeving.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een communautaire visumcode, PB L 243, p. 1 (Visacode).

¹⁹⁵ Rijksoverheid (2020), 'Wijzigingen in de regels voor Schengen- en Caribische visumaanvragen'.

¹⁹⁶ Caribisch Nederland omvat de landen Aruba, Bonaire en Curaçao en de bijzondere gemeenten Sint Maarten, Sint Eustatius en Saba.

¹⁹⁷ Staatscourant, 2020, nr.15932.

¹⁹⁸ Europa nu, 'Akkoord van Schengen', 17 mei 2021.

¹⁹⁹ Europese Commissie, 'Schengen evaluatie and toezicht houden', [Schengen evaluation and monitoring \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/eu-press-room/en/infographic-122021-01), 24 maart 2021.

Implementatie van EU-regelgeving en uitstel van evaluatie

In Nederland zijn geen nieuwe juridische of beleidsmatige ontwikkelingen te melden met betrekking tot het nieuwe Schengen-acquis. Wel coördineert de minister van Justitie en Veiligheid, via het programma Grenzen en Veiligheid, de uitvoering van de EU-verordeningen betreffende SIS, VIS, EURODAC, EE's, ETIAS, Interoperabiliteit en ECRIS-TCN. Dit zijn voorschriften over onder meer de uitwisseling van informatie tussen nationale grenscontroles, douane- en politieautoriteiten over personen die ernstige misdrijven hebben gepleegd²⁰⁰ of vermiste personen²⁰¹, uitwisseling van visuminformatie tussen Schengenstaten²⁰² en reisautorisatie voor onderdanen van derde landen die van de visumplicht zijn vrijgesteld.²⁰³

In dit programma zijn de landelijke organisaties vertegenwoordigd die samenwerken op het gebied van veiligheid, grensbeheer en migratiebeheer. De Schengenevaluaties van Nederland zijn uitgesteld vanwege de gevolgen van de Covid-19 pandemie naar 2021.²⁰⁴

200 Europa nu, 'Schengen- en visabeleid', [Schengen- en visabeleid - Europa Nu \(europa-nu.nl\)](https://www.europa-nu.nl/schengen-en-visabeleid) 17 mei 2021.

201 Europese commissie, 'Schengen Informatie Systeem', [Schengen Information System \(europa.eu\)](https://europa.eu/schengen) 17 mei 2021.

202 Europese Commissie, 'Visuminformatiesysteem (VIS)', [Visa Information System \(VIS\) \(europa.eu\)](https://europa.eu/vis) 17 mei 2021.

203 Europese Commissie, 'Europees Reisinformatie- en Autorisatiesysteem', [European Travel Information and Authorisation System \(ETIAS\) | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](https://europa.eu/etias)

204 Informatie is verstrekt door de Koninklijke Marechaussee op 13 januari 2021.

10 Irreguliere migratie en mensensmokkel

Volgens de laatste schatting van een onderzoek van de Universiteit Utrecht en het Nederlands Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum zou het aantal irregulier verblijvende migranten in Nederland in de jaren 2017-2018 tussen de 23.000 en 58.000 personen bedragen. Volgens dezelfde methode werd het aantal in 1997 op 194.000 geschat. Er is dus een substantiele daling van het aantal irregulier verblijvende migranten in Nederland in de afgelopen twee decennia.²⁰⁵

EMN Inform Covid-19 en Terugkeer in 2020

In 2020 heeft het EMN in samenwerking met de Organisatie voor Economische Operatie en Ontwikkeling (OESO) een Inform over terugkeer uitgebracht. De titel van deze Inform is 'Impact van de Covid-19-pandemie op procedures voor vrijwillige en gedwongen terugkeer en beleidsreacties'.²⁰⁶ De onderzoeksperiode was maart tot en met september 2020.

10.1 Irreguliere migratie

Irreguliere migratie

Irreguliere migranten hebben geen geldige documenten om een land binnen te komen of in een land te verblijven. Een persoon heeft bijvoorbeeld geen paspoort of gebruikt vervalste documenten. De verantwoordelijkheid voor het voorkomen van irreguliere migratie ligt bij de Nederlandse autoriteiten, waarvoor maatregelen zoals grenscontroles worden ingezet.²⁰⁷

Ontwikkelingen ter preventie van irreguliere migratie door de Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is begonnen met het implementeren van nieuwe technologieën die zijn ontwikkeld om te helpen bij het vergelijken van forensische kenmerken in valse of vervalste documenten. Deze technologie helpt niet alleen overeenkomsten in de documenten te herkennen, maar ondersteunt ook de opsporing van (georganiseerde) internationale misdrijven. Het geeft nieuwe mogelijkheden in de samenwerking tussen de lidstaten.

De KMar heeft ook de ontwikkeling van *Seamless Flow* gemeld. Dit is een programma dat tot doel heeft een gestroomlijnde reis door alle verplichte controles op luchthavens te creëren voor passagiers. Er zijn verschillende afzonderlijke pilots geweest met bijvoorbeeld biometrische boarding en grenspassage. De luchthaven startte ook een pilot waarin passagiers de inschrijving, grenspassage en het instappen uittesten met gebruik van gezichtsherkenning.²⁰⁸

Opvang van irregulier verblijvende migranten gedurende Covid-19

Sommige gemeenten hebben tijdens de ontwikkelingen van Covid-19 extra opvang aan irregulier verblijvende migranten geboden. Het doel was ervoor te zorgen dat deze irregulier verblijvende migranten een plek hadden om te verblijven tijdens de pandemie.

205 Rijksoverheid (2020), 'Dalende trend zichtbaar in illegalenschatting'. [Dalende trend zichtbaar in illegalenschattingen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)

206 Het onderzoek is te vinden op de website van EMN Nederland via [Onderzoek: Gevolgen Covid-19 voor vrijwillige en gedwongen terugkeer | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#).

207 EMN, 'Irreguliere migratie'. [Irreguliere migratie | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\)](#)

208 Informatie is verstrekt door de Koninklijke Marechaussee op 14 januari 2021

Informatie- en voorlichtingscampagnes

Nederland heeft in 2020 op het verbeteren van de effectiviteit van voorlichtingscampagnes ingezet om (potentiële) migranten bewust te maken van de risico's van irreguliere migratie en de legale alternatieven. Verder wil Nederland de samenwerking op Europees niveau via de EMN Werkgroep Informatiecampagnes versterken.²⁰⁹

10.2 Mensensmokkel

Mensen-smokkel

De EMN Glossary definieert mensensmokkel als "het verschaffen van irreguliere binnenkomst van een persoon in een (VN)-lidstaat waarvan de persoon geen onderdaan of een permanente bewoner is, om, direct of indirect, een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen."²¹⁰

Nieuwe samenwerkingsactiviteiten met nieuwe of bestaande derde partnerlanden

Nederland heeft medewerking verleend aan het Bureau van de Verenigde Naties voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) en financierde daarnaast een bewustmakingscampagne in Albanië. Het doel van de campagne is om de toestroom van kansloze asielaanvragen van Albanese asielzoekers te verminderen en Albanezen over de regels met betrekking tot visumvrij reizen te informeren.

Nederland financierde ook verschillende initiatieven om de regionale samenwerking tussen West-Afrikaanse landen te verbeteren en mensensmokkel en mensenhandel tegen te gaan. Een voorbeeld betreft een nieuw initiatief met het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) om de capaciteit van Nigerese en Nigeriaanse migratieautoriteiten te verbreden.²¹¹

Er werden ook middelen toegekend aan het PROMIS-programma, opgezet door de UNODC en het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (UNHCR) in Mali, Niger, Senegal, Gambia en Ivoorkust. Dit programma heeft tot doel de lokale wetten en het beleid op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel te versterken. De steun heeft geleid tot het opstellen van de conceptwetgeving tegen mensenhandel en -smokkel in Mali, Senegal en Gambia. In Ivoorkust leidde het programma tot de goedkeuring van een nieuwe wet. Omdat UNODC en andere organisaties een verschuiving in mensenhandel- en smokkelroutes hebben waargenomen, zijn Tsjaad en Burkina Faso in het programma opgenomen.²¹²

209 Informatie is verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden op 13 januari 2021

210 EMN Glossary 6.0, 'Smokkel van migranten'. [Smuggling of migrants | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](https://smugglingofmigrants.jmha.europa.eu/)

211 Informatie is verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken van het Koninkrijk der Nederlanden op 13 januari 2021.

212 Informatie verstrekt door Ministerie van Justitie en Veiligheid op 12 januari 2021.

11

Maatregelen tegen mensenhandel

Dit hoofdstuk gaat in op de beleidsontwikkelingen in 2020 met betrekking tot maatregelen tegen mensenhandel. Mensenhandel is een buitengewoon ernstige vorm van georganiseerde misdaad. De bestrijding van mensenhandel is een prioriteit van Nederland en de Europese Unie (EU). Slachtoffers van mensenhandel behoren vaak tot de meest kwetsbare groepen in de samenleving.

Mensenhandel

Mensenhandel omvat het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van personen door middel van dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang. Dit wordt gedaan met het oog op uitbuiting.²¹³ Het kan gaan om dwangarbeid en slechte arbeidsomstandigheden, kinderarbeid, gedwongen prostitutie of het onder dwang meewerken aan criminele activiteiten. Slachtoffers en getuigen die geen geldige verblijfsvergunning in Nederland hebben, kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning wanneer ze van mensenhandel aangifte doen.²¹⁴

Slachtoffers van mensenhandel kunnen zowel EU-onderdanen als onderdanen van niet EU/EER-landen zijn. Aangezien de reikwijdte van dit jaaroverzicht onderdanen van niet EU/EER-landen betreft, beperken de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen zich tot de maatregelen die (ook) voor deze groep gelden.

11.1 Nationale strategische beleidsontwikkelingen

Verbeteringen van het programma 'Samen tegen mensenhandel' aangekondigd

Op 7 december 2020 is een Kamerbrief over de voortgang van het interdepartementale programma 'Samen tegen mensenhandel' verschenen.²¹⁵ Op basis van de uitkomsten van het programma is op de volgende drie manieren een versterking van de aanpak van mensenhandel aangekondigd:

- 1) Versterking van projecten ter bestrijding van mensenhandel, met name in West-Afrika en de Sahel.
- 2) Verbeterde internationale samenwerking met regeringen van landen van doorreis en herkomst via bilaterale migratiedialogen en op regionaal niveau.
- 3) Betere samenwerking met politie, Koninklijke Marechaussee (KMar) en het Openbaar Ministerie (OM) om hun inspanningen op elkaar af te stemmen.

Het programma is gestart in november 2018 en heeft tot doel het voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel, het snel en adequaat signaleren en begeleiden van (potentiële) slachtoffers en de plegers van mensenhandel zoveel mogelijk te dwarsbomen. Het is een overkoepelend programma dat zich niet alleen richt op onderdanen van niet EU/EER-landen. Het programma omvat echter een aantal maatregelen die specifiek op die groep zijn gericht.

Ondersteuning lokale overheden in strijd tegen mensenhandel

In 2020 vond een bijeenkomst plaats tussen regionale portefeuillehouders mensenhandel, georganiseerd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het ministerie van Justitie en Veiligheid. Tijdens de bijeenkomst werd een netwerk opgericht om lokale overheden in de strijd tegen mensenhandel te ondersteunen. Aanjager voor deze verandering was het Interbestuurlijk Programma (IBP), gestart in 2018. Het IBP is een samenwerking van het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen. Een van de doelstellingen van het programma is dat elke gemeente tegen 2022 een duidelijk beleid heeft voor de bestrijding van mensenhandel.²¹⁶ Het netwerk komt drie keer per jaar bij elkaar en fungeert als centraal aanspreekpunt voor gemeenten. Het netwerk faciliteert de uitwisseling van

213 EMN Glossary 6.0, 'Mensenhandel'. [Trafficking in human beings | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](https://traffickinginhumanbeings.eu/migration-and-home-affairs)

214 Voor meer informatie, zie: EMN Nederland, 'Mensenhandel'.

215 Kamerstukken II, 2020-2021, 28 638 nr. 185.

216 Kamerstukken II, 2017-2018, 29362, nr. A, p. 22.

Medewerkers van de Koninklijke Marechaussee tijdens een preventieve controle op Schiphol, Amsterdam.

Foto: Koos Busters,
Nationale Beeldbank



best practices en de verbetering van de regionale coördinatie en samenwerking met andere organisaties op het gebied van mensenhandel, evenals de samenwerking tussen het nationale, regionale en lokale niveau.²¹⁷

Nationale Politie aangesteld als de belangrijkste operationele kracht in strijd tegen mensenhandel

De KMar en de Nationale Politie zijn het eens geworden over de verantwoordelijkheid van de Nationale Politie als de belangrijkste operationele kracht in de strijd tegen mensenhandel. De KMar heeft jurisdictie op de vijf aangewezen luchthavens waar zij de grenspolitietaak heeft. Op deze luchthavens gaan ze onderzoek doen naar signalen van mensenhandel. In alle andere gevallen wordt de informatie direct doorgegeven aan de Nationale Politie.²¹⁸

11.2 Identificatie en informatieverstrekking aan slachtoffers van mensenhandel

Maatregelen aangekondigd om het kopen van seks van minderjarigen te ontmoedigen

Op 18 november 2020 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid aangekondigd dat in samenwerking met het Centrum Kinderhandel Mensenhandel (CKM) een pakket maatregelen is ontwikkeld om mensen te ontmoedigen seks van minderjarigen te kopen.²¹⁹ De drijfkracht was een resolutie die door het Parlement werd aangenomen waarin werd vastgesteld dat er meer aandacht moet worden besteed aan het creëren van belemmeringen voor klanten die seks van minderjarigen kopen. Vervolgens heeft het Parlement de regering gevraagd de uitdagingen en kansen te onderzoeken en daaropvolgend een reeks maatregelen te ontwikkelen.²²⁰ Een van de maatregelen betrof bewustmakingsinitiatieven.²²¹

Online training voor eerstelijns politieagenten die met mensenhandel te maken krijgen

Op 18 november 2020 werd bekend dat vanwege Covid-19 de eenmalige opleiding van alle eerstelijns politieagenten die in hun dagelijkse werk te maken kunnen krijgen met mensenhandel, is gewijzigd naar een online opleiding. Dit betrof alleen de politieagenten die deze opleiding nog niet hadden afgerond. Een deel van de politie-eenheden die de training organiseren zal dit online doen, maar een deel van de eenheden zal de training zelf organiseren (afhankelijk van de online en fysieke mogelijkheden).

²¹⁷ Kamerstukken II, 2020-2021, 28 638, nr. 185.

²¹⁸ Informatie verstrekt door de Koninklijke Marechaussee op 14 januari 2021.

²¹⁹ Kamerstukken II, 2020-2021, 28 638, nr. 185.

²²⁰ Kamerstukken II, 2018-2019, 28 638, nr. 166.

E-learningmodule ontwikkeld om het bewustzijn en de identificatie van gevallen van mensenhandel te vergroten

De Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft een e-learningmodule Mensenhandel en Mensensmokkel ontwikkeld om het bewustzijn te vergroten en mogelijke slachtoffers te identificeren voordat ze de veiligheid van eigen land hebben verlaten. De module, die bestaat uit een theoretisch gedeelte en een praktisch gedeelte, was specifiek voor de consulaire staf van het BZ bedoeld. Er werden casestudies gepresenteerd om hen in het herkennen van de verklikkersignalen van mensenhandel en mensensmokkel te trainen. Er is een Engelstalige versie van de module beschikbaar gesteld voor frontofficemedewerkers op de verschillende consulaire posten.²²²

11.3 Samenwerking met niet EU/EER-landen

Samenwerking

Nederland werkt samen met niet EU/EER-landen van herkomst of transitlanden om mensenhandel te voorkomen. Het gaat bijvoorbeeld om steun aan programma's gericht op capaciteitsopbouw van lokale overheden en de justitiële sector.²²³

Projecten opgezet in niet EU/EER-landen om het bewustzijn over slachtofferschap van mensenhandel te vergroten

BZ financierde een bewustwordingscampagne in Nigeria gerund door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Het project was gericht op het vinden van effectieve methoden om mensen bewust te maken van het risico slachtoffer te worden van mensenhandelaren. Het project richtte zich zowel op de Nigeriaanse overheid als op lokale gemeenschappen en maatschappelijke organisaties. Naast dit initiatief werden in andere West-Afrikaanse landen, maar ook in Afghanistan, Irak en Ethiopië meer algemene bewustmakingscampagnes georganiseerd om de risico's van irreguliere migratie onder de aandacht te brengen. Deze campagnes hebben ook een sterke focus op het risico om slachtoffer te worden van mensenhandel.²²⁴

Nieuwe politiecontacten op belangrijke plaatsen om mensenhandel beter te onderzoeken

Op 18 november 2020 is in een brief aan de Tweede Kamer over de voortgang van het programma 'Samen tegen mensenhandel' bekend gemaakt dat politiecontacten met de speciale taak mensenhandel werden geplaatst in Italië (reeds geplaatst als reguliere liaison) en Polen (september 2020 met accreditatie voor Hongarije). In Kroatië was een positie voor liaison nog vacant. Landen langs de Westelijke Balkanroute, Polen en Italië waren voor Nederland relevant wat betreft mensenhandel, aangezien dit de bron- en doorvoerlanden waren. Hierdoor kreeg Nederland een betere informatiepositie en droeg het bij aan meer opsporingsonderzoeken mensenhandel, Joint Investigation Teams en andere interventies.²²⁵

Gemeenschappelijk operationeel partnerschap in Mali

Sinds 2020 financiert Nederland een gemeenschappelijk operationeel partnerschap tussen de Franse en Spaanse politie en een politieteam in Mali dat gespecialiseerd is in onderzoek naar mensenhandel en mensensmokkel. Het project wordt gefinancierd via het EU-trustfonds voor Afrika. Mali heeft zich ontwikkeld tot een van de belangrijkste transitlanden voor migratie en mensensmokkel. Het doel is om de Malinese eenheid bij te staan bij hun onderzoeken, terwijl ze dagelijkse intercollegiale training geven in moderne onderzoekstechnieken.²²⁶

221 Kamerstukken II, 2020-2021, 28 638, nr. 185.

222 Informatie verstrekt door Ministerie van Justitie en Veiligheid op 12 januari 2021.

223 Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2018), 'Samen tegen mensenhandel. Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting', geraadpleegd op 18 mei 2021.

224 Informatie verstrekt door Ministerie van Justitie en Veiligheid op 12 januari 2021.

225 Kamerstukken II, 2019-2020, 28 638, nr. 176.

226 Informatie verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken op 13 januari 2021 en het Ministerie van Justitie en Veiligheid op 12 januari 2021.

Operationele samenwerking met Nigeria en Niger

In het kader van het programma 'Samen tegen mensenhandel' worden projecten in West-Afrika en de Sahelregio versterkt. Een van deze projecten is een intensivering van de strijd tegen mensenhandel in de regio.

Nigeria heeft het grootste aantal slachtoffers van mensenhandel ter wereld, daarnaast staan Nigeri-aanse burgers bovenaan de lijst van slachtoffers van mensenhandel in Nederland. Gezien de omvang van de problematiek in die regio en de meerwaarde voor Nederland van een gerichte aanpak is in nauw overleg met de operationele diensten besloten om de bestaande inzet in Nigeria uit te breiden:

- via een programma gericht op het opzetten van operationele samenwerking tussen het Nigerian National Agency for Prohibition of Trafficking in Persons (NAPTIP) en zijn Nigerese tegenhanger (termijn 2020-2022, ICMPD)
- daarnaast wordt gewerkt aan capaciteitsopbouw voor verschillende anti-mensenhandeleenheden in Nigeria, als uitbreiding van het bestaande PROMIS-programma met UNODC en OHCHR (termijn 2020-2024, UNODC en OHCHR)²²⁷

Bezoek de Libanese overheid aan Nederland

Van 17 tot 21 februari 2020 bracht een delegatie van de Libanese regering een bezoek aan Nederland om meer te weten te komen over de ontwikkelingen in de bestrijding van mensenhandel. De bijeenkomsten met verschillende Nederlandse organisaties en overheidsdiensten dienden als platform om de nieuwste ontwikkelingen en uitdagingen in de strijd tegen mensenhandel te onderzoeken.

Het bezoek werd georganiseerd door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in samenwerking met de Nederlandse regering en de Nederlandse ambassade in Beiroet en de Libanese ambassade in Den Haag. De Libanese delegatie was geïnteresseerd in de Nederlandse ervaring met het beschermen van slachtoffers en het bestrijden van mensenhandel.²²⁸

²²⁷ Informatie verstrekt door Ministerie van Justitie en Veiligheid op 12 januari 2021.

²²⁸ IOM Nederland, '[Libanon en Nederland: Kennisuitwisseling rond bescherming slachtoffers van mensenhandel](#)', geraadpleegd op 18 december 2020.

12 Terugkeer

Terugkeer

Terugkeer gaat meestal om het teruggaan van een migrant vanuit een gastland naar het land van herkomst. De terugkeer kan vrijwillig of gedwongen, begeleid of spontaan zijn.²²⁹ Wanneer aan iemand geen rechtmatig verblijf in Nederland wordt verleend, wordt een terugkeerbesluit uitgevaardigd en is diegene verplicht terug te keren. Een migrant krijgt dan meestal 28 dagen om het land vrijwillig te verlaten. Als iemand vrijwillig wil terugkeren, kan hij hulp krijgen, bijvoorbeeld van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Begeleide vrijwillige terugkeer of vrijwillig vertrek omvat ondersteuning met logistieke, financiële en/of andere materiële hulp.²³⁰ Als een migrant niet meewerkt aan de vrijwillige terugkeerprocedure, wordt een procedure voor gedwongen terugkeer gestart.

In 2020 heeft de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) 2.640 migranten geregistreerd uit landen buiten de EU/Europese Economische Ruimte (EER) die Nederland aantoonbaar hebben verlaten. Het gaat om twee soorten vertrek: gedwongen vertrek (570 in 2020) en vrijwillig vertrek uit Nederland (2.080 in 2020). Ten opzichte van 2019 is dit een daling van circa 41 procent. In dat jaar registreerde de DT&V 4.490 migranten uit landen buiten de EU/EER die uit Nederland vertrokken. Deze daling wordt voornamelijk veroorzaakt door de pandemie die in 2020 tot reisbeperkingen heeft geleid.

Het aantal bestaat uit migranten die aantoonbaar uit Nederland zijn vertrokken, dus exclusief migranten die op eigen gelegenheid met een onbekende bestemming vertrokken. Gevallen waarin vertrek naar een andere EU-lidstaat wordt gerealiseerd door middel van Dublin-overdrachten zijn niet in deze cijfers opgenomen, aangezien de EMN-onderzoeken op EU-niveau focussen op terugkeeraantallen, exclusief Dublin-overdrachten.

Verder is het belangrijk op te merken dat de cijfers alleen betrekking hebben op de cijfers van de DT&V. Er zijn ook andere organisaties die het vertrek van onderdanen van niet EU/EER-landen registreren. Dit betreft bijvoorbeeld vrijwillige terugkeer met steun van IOM (gedeeltelijk) of terugkeer direct na toegangsweigering aan de grens.²³¹ Het is echter niet mogelijk om onderscheid te maken in de aantallen van deze overige procedures tussen terugkeer en vertrek naar een andere EU-lidstaat door middel van Dublin-overdrachten, zoals in lijn met de reikwijdte van EMN-onderzoeken. Daarom zijn in dit rapport alleen de DT&V-cijfers opgenomen.

Ten slotte kunnen deze cijfers afwijken van terugkeercijfers in Eurostat, omdat er onderliggende verschillen kunnen zijn in definities tussen de cijfers die worden gebruikt voor internationale en nationale doeleinden.

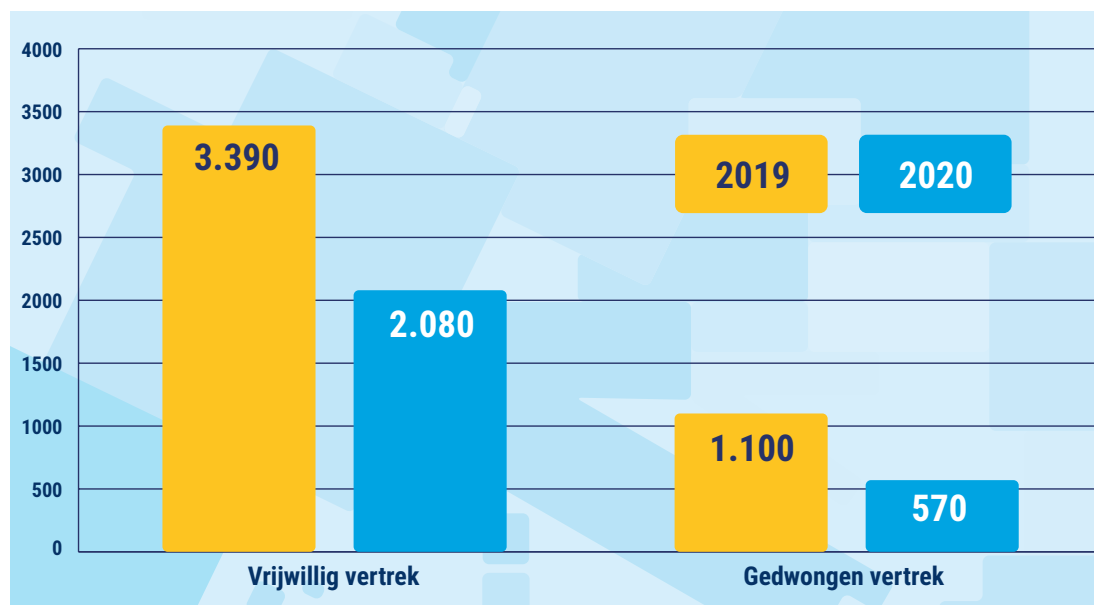
²²⁹ EMN Glossary 6.0, 'Terugkeer'.

²³⁰ EMN Glossary 6.0, 'Vrijwillige terugkeer'.

²³¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2020), 'Rapportage Vreemdelingenketen, Periode januari-juni 2020'.

Figuur 7:
Aantal migranten
afkomstig van landen
buiten de EU/EER dat
in 2019 en 2020 aan-
toonbaar Nederland
heeft verlaten, vrijwil-
lig of gedwongen.

Bron: DT&V (2021).



12.1 Snelle, duurzame en effectieve terugkeer

Wijzigingen aangebracht in het buitenschuld-beleid

Op 1 oktober 2020 zijn in een onderdeel van de Vreemdelingencirculaire (Vc) aanpassingen gedaan met betrekking tot de reikwijdte van het buitenschuld-beleid. Het buitenschuld-beleid beschrijft het beleid ten aanzien van onderdanen van niet EU/EER-landen die onderworpen zijn aan een terugkeerbesluit en die buiten hun schuld niet kunnen terugkeren. Het doel van de wijzigingen was de verduidelijking en aanscherping van de wettelijke bepalingen die het buitenschuld-beleid bepalen.

- De eerste wijziging was dat de vorige eerste voorwaarde uit het buitenschuld-beleid nu in de tweede voorwaarde is opgenomen. Zo is de stelling 'de migrant heeft zelfstandig geprobeerd zijn vertrek tot stand te brengen' toegevoegd aan de tweede stelling dat 'de migrant om bemiddeling heeft gevraagd bij de DT&V en deze bemiddeling geen resultaat heeft opgeleverd'.
- De voormalige vierde voorwaarde, nu de derde, richtte zich op de bijdrage van een migrant aan de mediationprocedure en de afspraken die hierover met de DT&V zijn gemaakt.
- De voorwaarden dat er geen redelijke twijfel mag bestaan over de identiteit en nationaliteit van een migrant en dat er op het moment van de beslissing geen lopende procedure mag zijn, zijn nu als eerste respectievelijk vierde voorwaarde opgenomen.
- De gedetailleerde opsommingen (voorbeelden) van situaties over aannames van foutloze situaties zijn verwijderd.²³²

Wijzigingen in de tekst van de Vreemdelingencirculaire

Een onderdeel van de Vc over het uitspreken van de onwenselijkheid is aangepast om volledige naleving van de permanente waardering van de grondrechten te waarborgen. Een migrant die ongewenst is verklaard (inreisverbod op nationale gronden) is verplicht Nederland te verlaten. In paragraaf A4/3.6 is aangegeven dat bij de beoordeling van het verzoek tot intrekking onder meer rekening wordt gehouden met een ongewenstverklaring in strijd met artikel 8 EVRM. Bij de nadere uitwerking van deze bepaling zijn alleen de feiten en omstandigheden met betrekking tot het gezinsleven, bedoeld in artikel 8 EVRM, expliciet aan de orde geweest. Artikel 8 EVRM heeft echter ook betrekking op het privéleven. Voor zover dit het geval is, worden ook feiten en omstandigheden die betrekking hebben op het privéleven, zoals bedoeld in artikel 8 EVRM, in aanmerking genomen. Dit is nu expliciet opgenomen in paragraaf A4/3.6.²³³

²³² Staatscourant, 2020, nr. 48461, deel E.

²³³ Staatscourant, 2020, nr. 48461, deel C.

Aanpassing aan diensten terugkeer en vertrek als gevolg van de Covid-19 pandemie

De Covid-19 pandemie en onderstaande nationale en internationale maatregelen hadden grote impact op het vertrekproces van migranten die moesten vertrekken. In de eerste fase van de uitbraak richtten de vertrekdiensten zich op criminele onderdanen van niet EU/EER-landen, overlastveroorzakers, onderdanen van niet EU/EER-landen die als een bedreiging voor de nationale veiligheid worden beschouwd en gedetineerden. Daarnaast werd zelfstandig vertrek aangemoedigd als zich mogelijkheden voordeden.²³⁴ Terugkeergesprekken door de DT&V werden stopgezet, behalve voor bovengenoemde doelgroepen. Deze beslissing was gebaseerd op de risico's van interpersoonlijk contact die groter waren dan de voordelen, aangezien de mogelijkheden voor terugkeer beperkt waren.²³⁵

Later in het jaar hervatten terugkeerdiensten hun werk en terugkeergesprekken werden hervat, gelijktijdig met de hervatting van de diensten binnen de asielprocedure. DT&V heeft op een verantwoorde manier de contacten met terugkeerders kunnen hervatten, bijvoorbeeld door vergaderruimtes 'Covid-proof' te maken of door middel van teleconferenties. Daarnaast is naast de genoemde doelgroepen weer gekeken naar alle groepen migranten voor wie uitzicht op vertrek bestond.²³⁶

Minimale aankondigingstermijn van vertrek gewijzigd

De minimale termijn waarbinnen de DT&V het vertrek moet aankondigen, is verkort van 48 uur naar 36 uur. De wijziging volgde op een vergelijking door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van de Nederlandse praktijk en het beleid op het gebied van terugkeer met andere EU-lidstaten. Het doel was om in kaart te brengen op welke gebieden Nederland inschikkelijker was dan de EU-regelgeving vereist. De periode van 48 uur werd als zodanig geïdentificeerd.²³⁷ Door de minimumperiode tot 36 uur te verkorten, wilde de staatssecretaris van het ministerie van Justitie en Veiligheid een signaal aan afgewezen asielzoekers afgeven dat gedwongen terugkeer geen onverwachte informatie is, gezien de lange procedures die aan hun vertrek voorafgaan.

De minimumtermijn is wettelijk vastgelegd om aan het recht op een doeltreffende voorziening in rechte te voldoen. De verplichting van de DT&V om een migrant te informeren kan vervallen indien het risico bestaat dat de veiligheid of gezondheid van een migrant of zijn eventuele gezinsleden door de informatie in gevaar wordt gebracht. Dit kan ernstige psychische problemen of een risico op zelfmoord inhouden. De wettelijke vertegenwoordiger van de desbetreffende migrant wordt altijd verwittigd.²³⁸

Detentie van asielzoekers in de grensprocedure

Op 13 mei 2020 is een wijziging van de Vreemdelingenwet (Vw) gepubliceerd die de volgende dag inging. Met de wijziging is een rechtsgrond ingevoerd voor detentie van asielzoekers in de grensprocedure in de beroepsfase na een afwijzing van de asielaanvraag. Het doel is ervoor te zorgen dat detentie in de grensprocedure in de beroepsfase mogelijk blijft. De wijziging werd noodzakelijk geacht naar aanleiding van twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De uitspraken hadden betrekking op jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (EU)²³⁹, waaruit volgde dat de lidstaten onderdanen van niet EU/EER-landen moeten toestaan op hun grondgebied te blijven gedurende de periode dat zij de mogelijkheid hebben om beroep tegen een negatieve beslissing aan te tekenen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State concludeerde dat het EU-recht weliswaar in de weg stond aan detentie van asielzoekers in de beroepsfase, maar dat bewaring gedurende deze periode alleen mogelijk zou zijn in overeenstemming met de opvangrichtlijn. De implementatie door Nederland van de Opvangrichtlijn bood in deze fase echter geen rechtsgrond voor detentie van asielzoekers in de grensprocedure. Deze migranten zouden dus toegang moeten krijgen tot het Neder-

234 Kamerstukken II, 2020-2021, 19627, nr. 2666

235 Kamerstukken II, 2019-2020, 35300, nr. 114.

236 Kamerstukken II, 2020-2021, 19627, nr. 2666

237 Kamerstukken II, 2019-2020, 19637, nr. 2540.

238 Staatscourant, 2020, nr. 48461, deel B.

239 C-181/16, *Gnandi en anderen*, C-269/18.

landse grondgebied. De Nederlandse regering heeft de wijzigingen in de artikelen 3 en 6 Vw doorgevoerd om artikel 8, lid 3, onder c, van de opvangrichtlijn op te nemen. Per 14 mei 2020 kan op grond van artikel 6 lid 3 Vw detentie in de grensprocedure in de beroepsfase worden gehandhaafd.²⁴⁰

12.2 Begeleide vrijwillige terugkeer

Nieuwe periode geopend in de Subsidieregeling ondersteuning zelfstandig vertrek 2019

Vanwege het aflopen van de vorige periode voor het indienen van projectaanvragen onder de regeling, is de Subsidieregeling ondersteuning zelfstandig vertrek 2019 gewijzigd om een nieuwe termijn voor het indienen van projectaanvragen te openen. De nieuwe aanvraagperiode liep van 15 juli 2020 tot 30 september 2020.²⁴¹ Het doel was tweeledig:

- 1) Subsidies voor nieuwe projecten mogelijk maken en succesvolle projecten die in 2020 eindigen voort te zetten;
- 2) Zelfstandig vertrek van onderdanen van niet EU/EER-landen bevorderen die Nederland moeten verlaten en EU-burgers die zichzelf niet financieel kunnen onderhouden.

Wijzigingen in het Voortzetting Vrijwillige Terugkeer (REAN) programma

In september 2020 is de donorovereenkomst voor het belangrijkste Nederlandse AVR(R)-programma, het REAN-programma van IOM, gewijzigd. De wijzigingen zijn aangebracht vanwege het einde van de vorige donorovereenkomst, de noodzaak om officiële ontwikkelingshulp (ODA) te scheiden van niet-ODA-kosten in overeenstemming met de verduidelijkte OESO-DAC-criteria²⁴², en door het REAN-programma voort te zetten door de formulering af te stemmen op de feitelijke situatie. De aangebrachte wijzigingen waren om te benadrukken en te erkennen:

- De bijzondere status van IOM als internationale organisatie, kenniscentrum voor AVR(R)-diensten en enige aanbieder van AVR-diensten.
- De aanvullende terugkeer- en re-integratiebijstand die IOM in het kader van de Covid-19-pandemie aan migranten kan bieden die Nederland vrijwillig verlaten. De extra hulp bestaat uit, maar is niet beperkt tot, Covid 19 testen voor vertrek en extra hulp na aankomst zoals opvang tijdens een quarantaineperiode.

²⁴⁰ Staatscourant, 2020, 136.

²⁴¹ Staatscourant, 2020, nr. 38108.

²⁴² De OESO-DAC criteria verklaren de voorwaarden voor de besteding van de ontwikkelingshulp.

13

Migratie en ontwikkeling

Duurzame ontwikkeling van herkomstlanden heeft onder meer als doel de kernoorzaken van irreguliere migratie aan te pakken. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de samenwerking met landen van herkomst in de vorm van ontwikkelingsprojecten.

Opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio van herkomst

Zoals vermeld in de Beleidsnota Verbetering Mondiale Vooruitzichten is “opvang en bescherming in de regio van herkomst” een vast onderdeel van ontwikkelingssamenwerking. Het doel is om de vooruitzichten voor vluchtelingen, ontheemden en gastgemeenschappen te verbeteren door de kloof te overbruggen tussen humanitaire hulp en ontwikkelingshulp. Het is te wijten aan de behoefte aan een langere en flexibelere financiering van gemeenschappelijke interventies door humanitaire en ontwikkelingspartners op basis van analyse die onderling wordt gedeeld.

Per jaar is € 128 miljoen beschikbaar voor financiering van programma's die bescherming bieden (o.a. geestelijke gezondheidszorg), werkgelegenheid stimuleren en onderwijs verbeteren. Het gaat met name om acht focuslanden (Egypte, Ethiopië, Irak, Jordanië, Libanon, Kenia, Oeganda en Soedan). Het belangrijkste instrument is het Prospects Partnership (2019-2023, €500 miljoen) met International Finance Corporation (IFC), International Labour Organization (ILO), UNHCR, UNICEF en de Wereldbank. In 2020 hebben de partners, zowel humanitaire als ontwikkelingsactoren, gezamenlijk gewerkt aan concrete resultaten, waarbij flexibele aanpassingen aan de programmering nodig waren in het licht van de Covid-19-pandemie.

Khartoem-proces

In maart 2020 werd Nederland voorzitter van het Khartoem-proces, het platform voor politieke samenwerking tussen de landen langs de migratieroute tussen de Hoorn van Afrika en Europa. Vanwege de Covid-19-crisis moest de geplande persoonlijke themabijeenkomst worden uitgesteld, terwijl er webinars werden georganiseerd over de impact van Covid-19 op migratie in de Hoorn van Afrika.

14

Bijlage A – Methodologie en definities

Methodologie

Dit Jaaroverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door Bas Donders, Hanna van der Linden en Maren Stegink. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De volgende partijen hebben ook bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport: 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 Justitie en Veiligheid, het Ministerie van Buitenlandse Zaken, de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Nidos, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Nationale Politie.

Informatie over de totstandkoming van wet- en regelgeving en over parlementaire debatten is afkomstig uit 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. Naast een algemene inventarisatie van asiel- en migratie-gerelateerde 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. (Voorgenomen) wijzigingen die een daadwerkelijke inhoudelijke aanpassing van deze wet- en regelgeving inhouden, worden opgenomen in het rapport. 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*.²⁴³ De door het EMN ontwikkelde begrippenlijst heeft onder andere als doel om de vergelijkbaarheid uitgewisselde informatie tussen de EU-lidstaten te vergroten.

²⁴³ 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/index_a_en.

15

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 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 humaan 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).

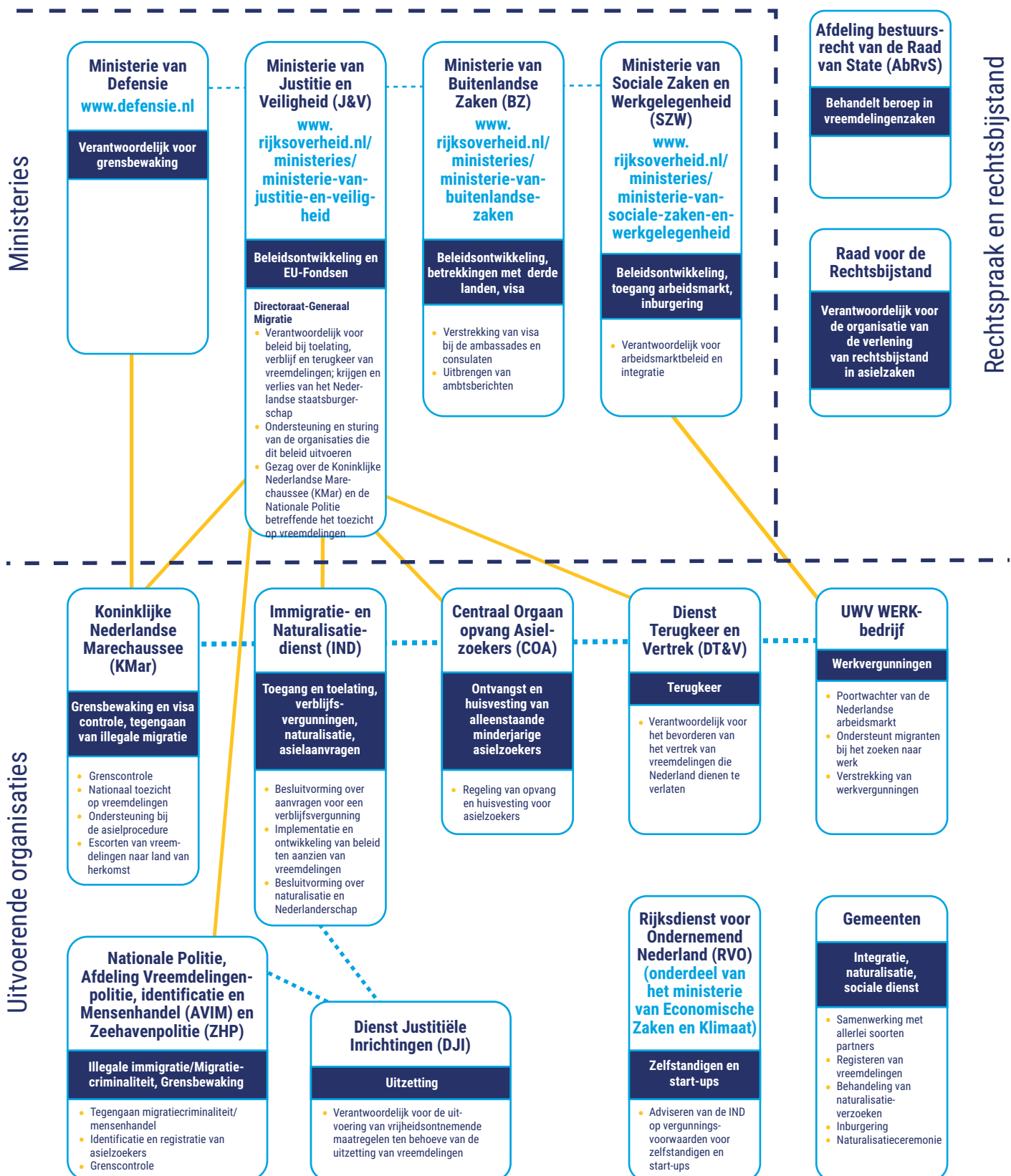
- De **Koninklijke Marechaussee (KMar)**, onderdeel van het ministerie van Defensie, heeft als belangrijke taak het handhaven van de Vreemdelingenwet. De KMar is verantwoordelijk voor de grenstoezicht, grenscontrole en grensbewaking. Door deze taakstelling draagt de KMar bij aan de bestrijding van o.a. illegale immigratie. In het maritieme domein vervult de Zeehavenpolitie de 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 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 kinderbeschermingsmaatregel 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*



*Houd er rekening mee dat dit institutionele schema een indicatief overzicht geeft van het asiel- en migratiebeleid in Nederland in 2020.

