

# JAAROVERZICHT 2018

Migratie en asiel in Nederland



# JAAROVERZICHT 2018

## MIGRATIE EN ASIEL IN NEDERLAND

April 2019

### Colofon

**Titel** Jaaroverzicht 2018  
**Ondertitel** Migratie en asiel in Nederland  
**Auteurs** Bas Donders, Stefan Mancini en Anna Matus / EMN Nederland  
emn@ind.minvenj.nl (vanaf juni 2019: emn@ind.nl)  
**Foto omslag** Statushouders volgen inburgeringscursus in Winterswijk.  
Foto: UNHCR / Peter de Ruiter 2011

Ministerie van Veiligheid en Justitie  
Immigratie- en Naturalisatiedienst  
Strategie- en Uitvoeringsadvies (SUA)  
Onderzoek en Analyse (O&A)  
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees  
Migratienetwerk (EMN)  
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag

# SAMENVATTING

Het EMN Jaaroverzicht 2018 geeft inzicht in de belangrijkste ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid in 2018. Thema's die hierin aan bod komen zijn op volgorde: reguliere migratie, internationale bescherming (asiel), alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen, integratie, grensbewaking, visumbeleid en Schengen, Nederlanderschap en staatloosheid, irreguliere migratie, maatregelen tegen mensenhandel en terugkeer. Het Jaaroverzicht 2018 is opgesteld door de afdeling Onderzoek & Analyse (O&A) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en is grotendeels gebaseerd op deskresearch. Hierbij hebben experts input geleverd voor de verschillende thema's.

In 2018 vonden er op het gebied van migratie- en asielbeleid in Nederland twee grote wijzigingen plaats. In maart 2018 presenteerde het kabinet Rutte III haar integrale migratieagenda waarin, door middel van een 'zespijleragenda', het kabinet wil inspelen op het dynamische, veelzijdige en complexe vraagstuk dat migratie is. Verder informeerde in juli 2018 de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Tweede Kamer over zijn plannen om het inburgeringsstelsel drastisch te hervormen. Dit nadat uit evaluatie van de Wet inburgering (2013) is geconcludeerd dat het huidige stelsel te ingewikkeld en te veeleisend is.

Het **publieke debat** werd in 2018 voornamelijk beheerst door de kwestie Lili en Howick. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid gebruikte zijn discretionaire bevoegdheid om de twee uitgeprocedeerde Armeense kinderen uiteindelijk toch een verblijfsvergunning te geven. Andere onderwerpen met betrekking tot migratie die in 2018 uitvoerig in de media werden besproken waren overlastgevende asielzoekers en de goedkeuring van het Nederlandse kabinet aan het VN-migratiepact.

Op het gebied van **reguliere migratie** lag er in 2018 een belangrijke focus op economische- en studiemigratie. Zo is op het gebied van economische migratie arbeid als zelfstandige voortaan toegestaan voor intra-corporate transferees, is de GVVA-procedure van toepassing geworden op intra-corporate transferees die niet onder het toepassingsbereik van de Richtlijn Intra Corporate Transferees vallen en is de doelgroep stagiairs uitgebreid zodat ook afgestudeerden uit derde landen een jaar stage kunnen lopen bij een Nederlandse werkgever. Ter bevordering van de internationalisering in het onderwijs is het voor buitenlandse studenten uit derde landen voortaan toegestaan om naast hun studie 16 uur per week werken, is er een landelijk actieplan overeengekomen om een oplossing te vinden voor het kamertekort onder (internationale) studenten en is er een voorstel wetswijziging ingediend dat dient toe te zien op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs voor met name internationale studenten. Het wetsvoorstel beoogt onder meer het creëren van ruimte in de wet voor het verzorgen van opleidingen in een andere taal dan Nederlands.

Ook met betrekking tot **internationale bescherming (asiel)** zijn er in 2018 belangrijke ontwikkelingen geweest. Zo is de inhoudelijke beoordeling van de geloofwaardigheid van lhbt'i'ers en bekeerlingen herzien, zijn Dublinclaims aan Hongarije voorlopig opgeschort en is er een verdere intensivering aangekondigd tegen overlastgevende asielzoekers waarbij sneller zal worden overgegaan tot plaatsing in de Extra Begeleiding- en Toezichtlocatie (EBTL). Om de efficiëntie en kwaliteit van het asielsysteem te verbeteren zijn er nieuwe formatieplaatsen toegezegd bij de IND. Verder is er een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld met als doel onderzoek te verrichten naar de aspecten die bijdragen aan het langdurig verblijf van afgewezen asielzoekers in Nederland als gevolg van langdurige verblijfsrechtelijke procedures.

Er is in 2018 ook aandacht geweest voor verdere ontwikkeling van de beschermde opvang van **alleenstaande minderjarige vreemdelingen**. Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit van de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Er is reeds begonnen met het opvolgen van de aanbevelingen. Verder wordt, vanwege de toenemende mate van overlast veroorzaakt door alleenstaande minderjarige vreemdelingen, EBTL-plaatsing mogelijk gemaakt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die ouder zijn dan 16 jaar.

Als gevolg van de verdere daling van het aantal asielzoekers in 2018 is op het gebied van **integratie** de aandacht verder verschoven van het creëren van voldoende onderwijsaanbod naar het verbeteren van de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs. Zo is de controle op het inburgeringsonderwijs verder versterkt, zijn er verbeteringen in het huidige inburgeringsstelsel doorgevoerd en zullen in het nieuwe inburgeringsstelsel de gemeenten verantwoordelijk worden voor een goed onderwijsaanbod. Tevens zijn er diverse maatregelen genomen om de taalvaardigheid van nieuwkomers te verbeteren. Daarnaast lag in 2018 de nadruk op een vroege integratie en participatie van nieuwkomers. In dit kader is het programma Verdere Integratie Arbeidsmarkt (VIA) opgezet met als doel om de positie van Nederlanders met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt te verbeteren. Ook zijn er in 2018 diverse maatregelen genomen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning van statushouders. Zo is het onder meer de bedoeling dat in het nieuwe inburgeringsstelsel gemeenten alle statushouders gedurende de eerste periode een ontzorgend stelsel bieden. Verder heeft het kabinet zich ingespannen om discriminatie tegen te gaan, zoals arbeidsdiscriminatie en etnisch profileren.

Op het gebied van **grenzen, visa en Schengen** zijn in 2018 verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd. Zo wordt er structureel meer geld vrijgemaakt voor grensbewaking, worden documenten van vreemdelingen die geëmigreerd zijn vastgelegd in het Schengeninformatiesysteem (SIS) om misbruik ervan te voorkomen, wordt het mogelijk om een derdelander die in het bezit is van een door een andere lidstaat afgegeven verblijfsvergunning een inreisverbod op te leggen en wordt het verplicht gesteld om vooraf informatie te verstrekken over passagiers aan boord van een zeeschip. Daarnaast wordt voor

Cubanen die via Nederland naar een bestemming buiten het Schengengebied reizen een transitvisum verplicht gesteld.

Met betrekking tot **Nederlandschap en staatloosheid** is de rehabilitatietermijn voor het verkrijgen van het Nederlandschap verlengd van vier naar vijf jaar. Daarnaast zal het nationaliteitsrecht worden gemoderniseerd. Het gaat hierbij om een verruiming van de mogelijkheid van het bezit van meerdere nationaliteiten voor aankomende eerste generatie migranten. Gelijktijdig komt er voor volgende generaties een verplicht keuzemoment. Verder zal er een wetsvoorstel worden ingediend waarmee een procedure in het leven wordt geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door een rechter.

Ter bestrijding van **irreguliere migratie** is er 2018 ingezet op de preventie van irreguliere migratie door bewustwordingscampagnes en de uitbreiding en versterking van het Nederlandse postennetwerk. Verder werd aandacht besteed aan het monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes.

In 2018 is met de presentatie van het integrale programma 'Samen tegen mensenhandel' door het kabinet stevig ingezet op het intensiveren van de aanpak van **mensenhandel**. Tevens is er gestart met een pilot om de aannemelijkheid van het slachtofferschap van mensenhandel vast te stellen.

Op het gebied van **terugkeer** zijn beleidswijzigingen doorgevoerd die het in bepaalde situaties makkelijker maken om inreisverboden op te leggen. Daarnaast is er verduidelijking gekomen in de regelgeving omtrent het opleggen van een vertrektermijn bij eerste aanvragen voor een verblijfsvergunning. Ook is besloten de ondersteuning van het REAN-programma voor een aantal categorieën migranten mogelijk te maken. Verder is het EU-programma ERRIN van start gegaan dat als doel heeft terugkeer uit de Europese Unie gezamenlijk ter hand te nemen.

# INHOUD

	<b>Samenvatting</b>	<b>3</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Politieke ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie</b>	<b>9</b>
2.1	Algemene politieke ontwikkelingen	9
2.2	Publieke debatten	11
<b>3</b>	<b>Reguliere migratie</b>	<b>14</b>
3.1	Inleiding	14
3.2	Beleidsontwikkelingen	15
3.2.1	Economische migratie	16
3.2.2	Studiemigratie	18
3.2.3	Overige vormen van reguliere migratie	20
<b>4</b>	<b>Internationale bescherming (asiel)</b>	<b>22</b>
4.1	Inleiding	22
4.2	Instroom	22
4.3	Beleidsontwikkelingen	24
4.3.1	Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming	24
4.3.2	Procedures voor internationale bescherming	26
4.3.3	Opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielbeleid	27
4.3.4	Relocatie en hervestiging	29
<b>5</b>	<b>Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen</b>	<b>32</b>
5.1	Inleiding	32
5.2	Beleidsontwikkelingen	33
5.2.1	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	33
5.2.2	Andere kwetsbare groepen	36
<b>6</b>	<b>Integratie</b>	<b>38</b>
6.1	Inleiding	38
6.2	Beleidsontwikkelingen	39
6.2.1	Kwaliteitsverbetering inburgeringsonderwijs	39
6.2.2	Taalbeheersing	41
6.2.3	Arbeidsmarkt	43
6.2.4	Maatschappelijke ondersteuning	44
6.2.5	Verbeterde informatievoorziening	46
6.2.6	Antidiscriminatie beleid	47

<b>7</b>	<b>Grenzen, visa en Schengen</b>	<b>50</b>
7.1	Inleiding	50
7.2	Beleidsontwikkelingen	50
7.2.1	Grensbewaking	50
7.2.2	Visumbeleid	51
<b>8</b>	<b>Nederlanderschap en staatloosheid</b>	<b>52</b>
8.1	Inleiding	52
8.2	Beleidsontwikkelingen	53
8.2.1	Nederlanderschap	53
8.2.2	Staatloosheid	54
<b>9</b>	<b>Irreguliere migratie</b>	<b>56</b>
9.1	Inleiding	56
9.2	Beleidsontwikkelingen	56
9.2.1	Preventie van irreguliere migratie	56
9.2.2	Monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes	58
<b>10</b>	<b>Maatregelen tegen mensenhandel</b>	<b>59</b>
10.1	Inleiding	59
10.2	Beleidsontwikkelingen	59
10.2.1	Algemene ontwikkelingen	59
10.2.2	Identificatie van slachtoffers	61
<b>11</b>	<b>Terugkeer</b>	<b>62</b>
11.1	Inleiding	62
11.2	Beleidsontwikkelingen	63
11.2.1	Snelle, duurzame en effectieve terugkeer	63
11.2.2	Terugkeer van afgewezen asielzoekers	67
11.2.3	Gemeenschappelijke EU-aanpak	68
<b>Bijlage A</b>	<b>Methodologie en definities</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid</b>	<b>71</b>

# 1 INLEIDING

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

Het elfde EMN Jaaroverzicht Asiel en Migratie (voorheen Beleidsoverzicht) geeft een overzicht van de ontwikkelingen in het jaar 2018 in het Nederlandse migratie- en asielbeleid, inclusief het integratiebeleid voor nieuwkomers. De rapportage beschrijft de feitelijke situatie in Nederland. Hierbij is ook aandacht voor de belangrijkste nationale debatten en het uitvoeren van Europees beleid in Nederland. Daarmee is het EMN Jaaroverzicht 2018 een beknopt naslagwerk voor Nederlandse beleidsmakers, medewerkers in de Vreemdelingenketen en overige geïnteresseerden.

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

Op basis van het Nederlands Jaaroverzicht 2018 en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten heeft het EMN het 2018 Annual Report on Migration and Asylum opgesteld. Dit internationaal vergelijkende jaaroverzicht en de jaaroverzichten van de andere lidstaten zijn te vinden op de Europese website van EMN.<sup>2</sup>

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

Voordat bovengenoemde thema's aan bod zullen komen in het Jaaroverzicht, zullen in hoofdstuk 2 eerst de algemene politieke ontwikkelingen en publieke debatten die plaatsvonden in 2018 op het gebied van asiel en migratie in Nederland behandeld worden.

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

2 *European Commission, 'European Migration Network (EMN)':* [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/nationalreports\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/nationalreports_en).



## 2 POLITIEKE ONTWIKKELINGEN OP HET GEBIED VAN ASIEL EN MIGRATIE

In dit hoofdstuk komen eerst de algemene politieke ontwikkelingen in Nederland in 2018 aan bod en hun gevolgen voor het beleid op het gebied van asiel en migratie. Daarna zal er ingegaan worden op publieke debatten die in deze periode speelden, bijvoorbeeld de kwestie Lili en Howick. In het geval debatten tot concrete beleidswijzigingen hebben geleid, wordt er naar de relevante tekstpassages in de verschillende hoofdstukken van dit rapport verwezen.

### 2.1 Algemene politieke ontwikkelingen

In 2018 hebben zich geen belangrijke politieke ontwikkelingen voorgedaan. Het kabinet Rutte III is het huidige Nederlandse kabinet. Het staat onder voorzitterschap van minister-president Mark Rutte en werd op 26 oktober 2017 beëdigd als opvolger van het kabinet-Rutte II, na de Tweede Kamerverkiezingen van 15 maart 2017 en de daaropvolgende kabinetsformatie.<sup>3</sup> Het kabinet is een coalitie van de liberale Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), het sociaal-liberale D66, het Christen Democratisch Appèl (CDA) en de ChristenUnie (CU).

Onder het kabinet Rutte III is staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Mark Harbers, verantwoordelijk voor taken op het gebied van asiel en migratie:

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

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

3 Voor meer informatie, zie: *Bureau Woordvoering Kabinetsformatie*, 'Kabinetsformatie 2017', [www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017](http://www.kabinetsformatie2017.nl/kabinetsformaties/k/kabinetsformatie-2017).

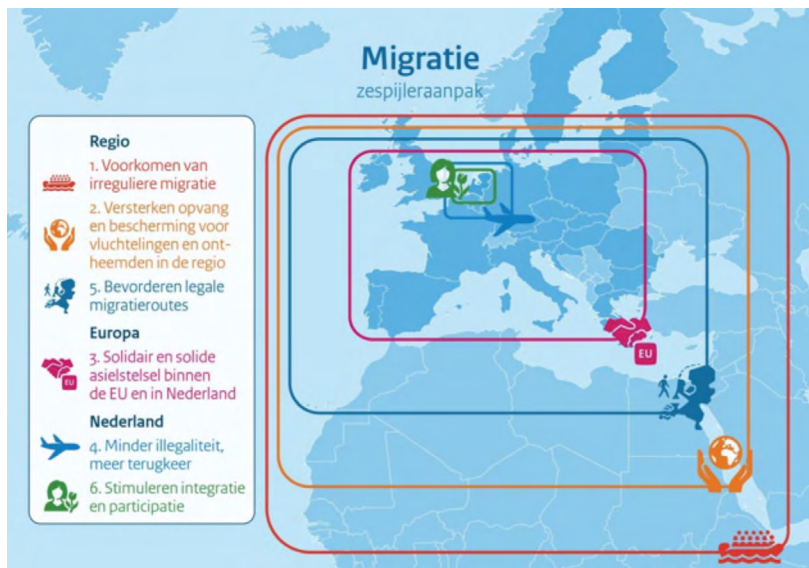
### **Integrale migratieagenda**

Op vrijdag 30 maart 2018 presenteerde het kabinet Rutte III de 'integrale migratieagenda' waarin het Nederlandse migratiebeleid is verwoord. Het Nederlandse kabinet beoogt het migratiebeleid toekomstbestendig te maken door voor een brede, integrale benadering te kiezen. Door middel van een 'zespijler-agenda', waarin de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord van 2017 aan elkaar verbonden zijn, wil het kabinet inspelen op het dynamische, veelzijdige en complexe vraagstuk dat migratie is.<sup>4</sup>

### **De zes pijlers zijn:**

1. Voorkomen van irreguliere migratie
2. Versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio
3. Solidair en solide asielstelsel binnen de Europese Unie en Nederland
4. Minder illegaliteit, meer terugkeer
5. Bevorderen legale migratieroutes
6. Stimuleren integratie en participatie

De integrale benadering van het kabinet houdt in dat overheidshandelen op verschillende terreinen niet los van elkaar wordt gezien, dat het noodzakelijk is om actie te ondernemen op alle punten van de migratieroute en dat samenwerking op verschillende niveaus met alle relevante actoren cruciaal is. Zo kan de aanpak van grondoorzaken, perspectief in de regio en het vooruitzicht van terugkeer ervoor zorgen dat migranten afzien van een gevaarlijke overtocht op de Middellandse Zee.<sup>5</sup>



Bron: Ministerie van Justitie en Veiligheid

<sup>4</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2375.

<sup>5</sup> Rijksoverheid, 'Kabinet presenteert integrale migratieagenda', <http://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/30/migratiebeleid-toekomstbestendig>, geraadpleegd op 19-12-2018.

### **Prinsjesdag 2018**

Tijdens Prinsjesdag, elke derde dinsdag van september, spreekt Koning Willem-Alexander de Troonrede uit. Daarmee opent de koning het nieuwe werkjaar van de Staten-Generaal (de Eerste en Tweede Kamer). In de Troonrede staan de belangrijkste plannen van het kabinet voor het komende jaar. Hieronder worden kort de belangrijkste maatregelen besproken van Prinsjesdag 2018 op het gebied van migratie en asiel. Doel van het Nederlandse kabinet is om in 2019 de integrale migratieagenda in de praktijk te realiseren. Het komend jaar moeten er flinke stappen worden gezet op weg naar een gestroomlijnd en vlot verlopend identificatie- en registratieproces in de asielprocedure.<sup>6</sup> Ook moet ook sneller duidelijk zijn wat de kansen zijn op inwilliging van een asielerzoek en welk vervolgtraject nodig is. Naar verwachting is eind 2019 ook het Vreemdelingenbesluit aangepast, zodat er geen gehoor meer hoeft te worden afgenomen bij evident kansloze herhaalde asielaanvragen. Samen met andere maatregelen moet dit leiden tot een snellere afhandeling van herhaalde aanvragen.

Het is tevens de ambitie van het kabinet om in 2019 alle partners in de asielketen samen te brengen onder één dak in Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL), zoals in Ter Apel, wat moet leiden tot snellere en betere samenwerking. Ook draagt dit bij aan de gewenste verkorting en betere beheersing van de doorlooptijden in het asielproces. Daarnaast worden afspraken gemaakt met als veilig beschouwde herkomstlanden over de terugkeer van eigen onderdanen.

Voor vreemdelingen zonder recht op verblijf gaat het ministerie van Justitie en Veiligheid, samen met de gemeenten, een netwerk van acht Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's) opzetten. In deze Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen krijgen uitgeprocedeerde vreemdelingen tijdelijk onderdak en worden ze begeleid naar een duurzame oplossing (zie hoofdstuk 11.2.2). En om te bevorderen dat er meer kennismigranten naar Nederland komen wordt er gewerkt aan kortere, eenvoudigere toelatingsprocedures en meer elektronische dienstverlening. Tot slot zal verder worden gewerkt aan de modernisering van het nationaliteitsrecht. In het eerste kwartaal van 2019 gaat hierover een wetsvoorstel in consultatie (zie hoofdstuk 8.2.1).<sup>7</sup>

## **2.2 Publieke debatten**

In 2018 werd het publieke debat beheerst door de thema's overlastgevend asielzoekers, de steun van het Nederlandse kabinet aan het VN-migratiepact en de kwestie Lili en Howick.

### **VN-migratiepact**

In november 2018 maakte het kabinet Rutte III bekend het VN-migratiepact (dat officieel het Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration heet) te steunen nadat het een aanvullende stemverklaring had toegevoegd waarin benadrukt wordt dat de afspraken in het pact niet juridisch bindend mogen zijn.<sup>8</sup> Het verdrag wordt ook het verdrag van

<sup>6</sup> *Kamerstukken II*, 2017-2018, 19637, nr. 2375.

<sup>7</sup> *Kamerstukken II*, 2017-2018, 19637, nr. 2375.

<sup>8</sup> Voor meer informatie, zie: *Rijksoverheid*, 'kabinet steunt VN Global Compact voor Veilige, Geordende en Reguliere Migratie', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/30/kabinet-steunt-vn-global-compact-voor-veilige-geordende-en-reguliere-migratie>.

Marrakesh genoemd, naar de stad waar het verdrag op 10 december 2018 werd ondertekend. De officiële goedkeuring vond plaats op 19 december 2018 in New York tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.<sup>9</sup> Het migratiepact moet de basis vormen voor een constructieve internationale samenwerking tussen landen van oorsprong, transit en bestemming, met als doel een veilige, geordende en reguliere migratie.<sup>10</sup> Het verdrag beoogt de uitwassen van migratie te lijf te gaan, zoals mensenhandel, mensensmokkel en misbruik en andere schendingen van de mensenrechten. Het verdrag beoogt tevens de oorzaken van migratie in thuislanden zoals armoede aan te pakken, terugkeer van migranten naar thuislanden beter te regelen, maar ook legale migratie te bevorderen.<sup>11</sup>

Het VN-migratiepact stelt niet juridisch bindend te zijn maar desondanks is er veel kritiek vanuit de westerse wereld. Tegenstanders vrezen dat het verdrag de grenzen wagenwijd open zet voor massa-immigratie. Verschillende landen, waaronder een aantal EU-lidstaten en de Verenigde Staten, hebben zich om die reden teruggetrokken. Ook in Nederland was er veel weerstand, met name onder een aantal oppositiepartijen.

### **Overlastgevende asielzoekers**

Net zoals in voorgaande jaren was er in 2018 wederom veel media-aandacht voor overlast-gevende asielzoekers. In mei 2018 werd bekend dat de gemeente Weert al geruime tijd kampt met flinke overlast op en rond het asielzoekerscentrum. In een interview met dagblad de Telegraaf riep de burgemeester van Weert het kabinet op met maatregelen te komen.<sup>12</sup> Ook in andere gemeenten, zoals in Westerwolde<sup>13</sup>, zorgen asielzoekers voor veel onrust onder de inwoners.<sup>14</sup> De overlast betreft vooral diefstal, vandalisme, verbaal geweld en intimidatie. De overlast wordt voornamelijk veroorzaakt door asielzoekers uit veilige landen van herkomst (zoals bijvoorbeeld Marokko en Algerije) en door minderjarige asielzoekers die nauwelijks kans maken op een verblijfsvergunning.

Op 8 juni 2018 schrijft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in een brief aan de Tweede Kamer dat overlastgevende asielzoekers harder zullen worden aangepakt.<sup>15</sup> Zo zullen overlastgevende asielzoekers sneller in een Extra Begeleiding en Toezichtlocatie (EBTL) worden geplaatst (zie hoofdstuk 4.3.3), krijgt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) extra personeel om sneller Dublinzaken<sup>16</sup> af te handelen en zal de IND met de rechtbanken bespreken of asielzaken van ernstige overlastgevers met voorrang kunnen worden behandeld waardoor deze sneller worden afgewezen.

9 United Nations, 19 december 2018, <https://www.un.org/press/en/2018/ga12113.doc.htm>, geraadpleegd op 22 december 2018.

10 United Nations, 'Global Compact for Safe, Orderly and regular Migration': <https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/migration.pdf>

11 Voor meer informatie zie: *UN Refugees and Migrants*, 'Global compact for migration', <https://refugeesmigrants.un.org/migration-compact>.

12 *Telegraaf* (15-05-2018), 'Burgemeester Weert: "Polderen heeft problemen verergerd"', <http://www.telegraaf.nl/nieuws/2035683/burgemeester-weert-polderen-heeft-problemen-verergerd>, geraadpleegd op 15-12-2018.

13 In de gemeente Westerwolde ligt het dorp Ter Apel waar het grootste landelijke asielzoekerscentrum is gehuisvest.

14 *Dagblad van het Noorden* (09-05-2018), 'Westerwolde en Weert naar Den Haag over probleem asielzoekers', <http://www.dvhn.nl/groningen/Westerwolde-en-Weert-naar-Den-Haag-over-probleem-asielzoekers-23168743.html>, geraadpleegd op 15-12-2018.

15 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 19637, nr. 2391.

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

### ***De kwestie Lili en Howick***

Tot slot was er ook in 2018 op het gebied van terugkeer weer de nodige aandacht voor individuele zaken. Het belangrijkste voorbeeld daarvan was de massale aandacht in de politiek en media over de naderende uitzetting van de Armeense kinderen Lili (12) en Howick (13).

Het ministerie van Justitie en Veiligheid maakte op zaterdag 8 september 2018 bekend dat staatssecretaris Mark Harbers zijn discretionaire bevoegdheid<sup>17</sup> gebruikt om de Armeense kinderen Lili en Howick toch in Nederland te laten blijven. Volgens het Ministerie hebben “actuele ontwikkelingen” ertoe geleid dat het welzijn en de veiligheid van de kinderen niet meer voldoende gewaarborgd kunnen worden.

De in Nederland opgegroeide kinderen Lili en Howick kwamen in mei 2008 met hun moeder naar Nederland. In 2009 werd hun eerste asielaanvraag afgewezen omdat Armenië geldt als een veilig land. Hierna procedeerden ze jarenlang in de hoop alsnog een verblijfsvergunning te krijgen. Op 24 augustus 2018 oordeelde de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (AbRvS) dat de Staatssecretaris de kinderen mag uitzetten naar Armenië. Het oordeel leidde tot grote maatschappelijke ophef en exceptionele media-aandacht. Met de zaak Lili en Howick werd in Nederland in 2018 het asieldebat betreffende het kinderpardon<sup>18</sup> op scherp gezet. Naar aanleiding van de kwestie van Lili en Howick heeft de Staatssecretaris een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld die gaat kijken naar het probleem van asielzoekers die verschillende afwijzingen op hun asielverzoek krijgen maar vaak langdurig in Nederland blijven (zie hoofdstuk 4.3.3).<sup>19</sup> De commissie wordt gevraagd aanbevelingen te doen omtrent de inrichting en duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures.<sup>20</sup> Daarnaast onderzoekt de commissie de invloed van voorzieningen op de vertrekbaarheid van vreemdelingen en de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren.

17 De vrije ruimte die een minister of staatssecretaris heeft om zelf een besluit te nemen en daarmee af te wijken van de regels.

18 Kinderpardon: Algemeen geldende pardonregeling voor uitgeprocedeerde minderjarige asielzoekers die alsnog een verblijfsvergunning krijgen.

19 *Kamerbrief over instelling onderzoekscommissie* Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/10/08/tk-onderzoekscommissie-langdurig-verblijvende-vreemdelingen-zonder-bestendig-verblijfsrecht>.

20 *Rijksoverheid*, 'Onderzoek naar langdurig verblijf zonder verblijfsrecht', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/10/08/onderzoek-naar-langdurig-verblijf-zonder-verblijfsrecht>, geraadpleegd op 13-03/2019.

## 3 REGULIERE MIGRATIE

### 3.1 Inleiding

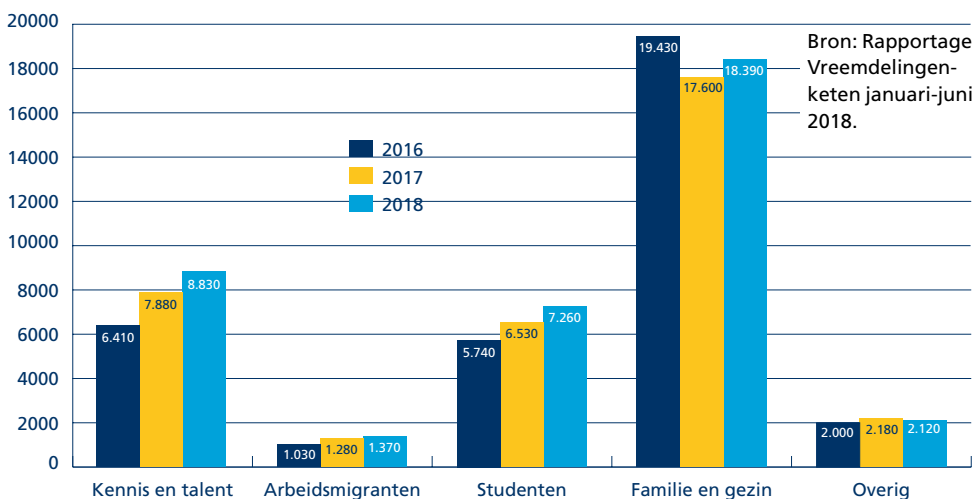
In dit eerste thematische hoofdstuk komen belangrijke beleidsontwikkelingen in 2018 op het gebied van reguliere migratie in Nederland aan bod. Reguliere migratie is een breed begrip en valt uiteen in verschillende migratiecategorieën.<sup>21</sup> De migratiecategorieën die in dit hoofdstuk worden gebruikt zijn: economische migratie (hieronder vallen kennis & talent en arbeidsmigratie), studiemigratie en overige vormen van reguliere migratie (zoals uitwisseling).

De migratiecategorie Familie en gezin kende in 2018 geen beleidswijzigingen en wordt om deze reden in paragraaf 3.2 buiten beschouwing gelaten.

Eerst zal hieronder worden ingegaan op het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen voor reguliere migratie in de eerste zes maanden van 2018. De cijfers over heel 2018 zijn op het moment van schrijven van dit EMN Jaarverslag 2018 nog niet gepubliceerd.<sup>22</sup> Vervolgens worden de beleidsontwikkelingen per migratiecategorie uiteengezet.

Het totaal aantal aanvragen voor reguliere verblijfsvergunningen in de eerste zes maanden van 2018 was 37.960. Dit is een stijging van 7% ten opzichte van de 35.470 aanvragen in 2017. Daarnaast werden er over heel het jaar 2018 nog 6.463 asielvergunningen aangevraagd in het kader van nareis (gezinshereniging met een asielstatushouder)<sup>23</sup>, een daling van 55,4 procent ten opzichte van de 14.490 aanvragen in 2017.

**Afbeelding 1: Aantal aanvragen reguliere verblijfsvergunning in de periode 1 januari t/m 30 juni 2016, 2017 en 2018**



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

22 De jaarcijfers Reguliere migratie 2018 worden naar verwachting rond 30-04-2019 gepubliceerd op: Rijksoverheid, 'Rapportages Vreemdelingenketen', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/01/01/rapportages-vreemdelingenketen>.

23 Voor cijfers nareis, zie hoofdstuk 4.2.

## 3.2 Beleidsontwikkelingen

In 2018 zijn er verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd op gebied van reguliere immigratie. Hieronder zullen de beleidsontwikkelingen per migratiecategorie worden weergegeven in deze volgorde: economische migratie, studiemigratie en overige vormen van reguliere migratie. Allereerst wordt ingegaan op een aantal algemene wijzigingen inzake reguliere migratie.

### ***Tijdstip van indiening aanvragen voor (verlenging van) verblijfsvergunning veranderd***

Per 1 januari 2018 is voor verblijfsvergunningaanvragen het tijdstip veranderd vanaf wanneer de aanvraag ingediend kan worden.<sup>24</sup> De regels die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) hierbij hanteert, worden door de wijziging verduidelijkt. Indien de aanvraag voor de genoemde termijn wordt ingediend, wordt de aanvraag afgewezen. De termijnen zijn onder andere vastgesteld om te voorkomen dat vreemdelingen aanvragen te vroeg indienen terwijl aan bepaalde voorwaarden nog niet voldaan wordt.<sup>25</sup> Voor de verlenging van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd geldt dat de aanvraag vanaf drie maanden voor de datum waarop de huidige verblijfsvergunning verloopt kan worden ingediend. Hetzelfde geldt voor een aanvraag voor een verblijfsvergunning regulier onbepaalde tijd.<sup>26</sup>

### ***Verlaagde leges voor aanvraag verblijfsvergunningen***

Sinds 3 mei 2018 zijn de leges voor de aanvraag van een aantal verblijfsvergunningen naar beneden bijgesteld. Zo zijn de kosten voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor arbeid als kennismigrant bijvoorbeeld verlaagd van €938 naar €582, voor een verblijfsvergunning voor seizoensarbeid van €802 naar €570 en een verblijfsvergunning voor studie van €321 naar €192.<sup>27</sup> Het uitgangspunt bij de berekening van leges is dat deze zoveel mogelijk kostendekkend moeten zijn. De tarieven geldig voor 3 mei 2018 waren berekend voordat het werkproces van de IND ingrijpend veranderde naar aanleiding van de wet Modern Migratiebeleid (MoMi). Een nieuwe berekening heeft aangetoond dat de meeste legeskostprijzen naar beneden konden worden bijgesteld. Dit heeft onder andere te maken met een versnelde afhandeling van aanvragen vanwege digitalisering.

### ***Nieuwe werkwijze bij aanvragen naar aanleiding van de afgeschafte kennisgevingsprocedure***

De kennisgevingsprocedure, welke bij enkele soorten aanvragen van toepassing was, is afgeschaft. De kennisgevingsprocedure hield in dat een vreemdeling eerst alle voor de aanvraag relevante gegevens diende voor te leggen, voordat de aanvraag kon worden ingediend.<sup>28</sup> Dit gaf de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de mogelijkheid eerst de vreemdeling te verzoeken de gegevens te complementeren, indien dit noodzakelijk was, voordat de aanvraag in behandeling werd genomen. De Afdeling bestuursrechtspraak

24 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Tijdstip van indienen wijzigt voor verlengen verblijfsvergunning en aanvraag verblijfsvergunning onbepaalde tijd', <https://ind.nl/nieuws/paginas/tijdstip-van-indienen-wijzigt-voor-verlengen-verblijfsvergunning-en-aanvraag-verblijfsvergunning-onbepaalde-tijd.aspx>, geraadpleegd op 30-11-2018.

25 Staatscourant, 2018, nr. 70919.

26 B12/1.1 Vreemdelingencirculaire 2000.

27 Kamerstukken II, 2017-2018, 30573, nr. 138.

28 Kamerstukken II, 2016-2017, 19637, nr. 2328.

van de Raad van State (AbRvS) heeft geoordeeld dat er geen wettelijke grondslag ligt voor deze procedure. Naar aanleiding van de uitspraak is er een nieuwe werkwijze geïntroduceerd, en is de kennisgevingsprocedure afgeschaft.<sup>29</sup> De aanvraag kan door de wijziging direct worden ingediend, waarna de IND de aanvrager tijd kan geven om eventueel verzuim te herstellen. In dat geval wordt de beslistermijn van de IND opgeschort totdat de benodigde documenten zijn aangevuld.

### 3.2.1 *Economische migratie*

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

De kern van het Nederlandse beleid voor economische migratie is selectiviteit: Nederland is uitnodigend voor migranten aan wie economisch behoefte is en terughoudend als dit niet het geval is. Voor de top van de arbeidsmarkt is het arbeidsmigratiebeleid uitnodigend. Zo is het beleid voor hooggekwalificeerde migranten die een positieve bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie soepel. Andere vreemdelingen die Nederland vanwege economische redenen binnen willen komen, dienen in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid. Zij zijn alleen welkom als er geen aanbod is in Nederland en de EU/EER<sup>30</sup>.

Binnen economische migratie wordt het onderscheid gemaakt tussen vreemdelingen met het verblijfsdoel 'kennis en talent' (zoals kennismigranten, zelfstandigen, regeling hoogopgeleiden, afgestudeerden en wetenschappelijk onderzoekers) en andere arbeidsmigratie (zoals reguliere arbeid in loondienst).<sup>31</sup> Het juridische kader in Nederland voor economische migratie is de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) uit 2013 en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav)<sup>32</sup>.

#### **Box 1: Wet Modern Migratiebeleid (MoMi)**

Op 1 juni 2013 trad de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) in werking. De wet bracht een aantal wezenlijke veranderingen aan in het reguliere toelatingsbeleid.

Kernwoorden voor het Modern Migratiebeleid zijn selectief en uitnodigend voor migranten die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie, vereenvoudiging en versnelling van procedures, invoering van een referentsystematiek waardoor veel verantwoordelijkheid voor de toelating bij de referent wordt gelegd en gericht toezicht en handhaving door meer gebruik te maken van uitwisseling met andere overheidsdiensten.<sup>33</sup>

29 *Staatscourant*, 2018, nr. 42459.

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

31 *EMN Nederland*, 'Economische migratie', <https://www.emnnetherlands.nl/migratiethemas/economische-migratie>, geraadpleegd op 20-03-2019.

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

33 *EMN Nederland (2014)*: Beleidsverzicht 2013, Migratie en Asiel in Nederland.



### **Controlebezoeken aan erkend referenten door IND**

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft sinds de invoering van de wet Modern Migratiebeleid de taak om toezicht te houden op de erkend referent. Een erkend referent is een organisatie, zoals een werkgever, een onderzoeks- of onderwijsinstelling of een au-pairbureau, die belang heeft bij de overkomst van een werknemer, een onderzoeker, een student of een au pair van buiten de Europese Unie (EU) naar Nederland. Voordeel van het erkend referentschap is dat de aanvraagprocedure voor verblijfsvergunningen relatief snel en soepel verloopt. Daar staat tegenover dat de erkend referent aan een aantal verplichtingen moet voldoen. Zo moeten bijvoorbeeld kennismigranten, onderzoekers, studenten en au pairs op de juiste wijze worden geworven en geselecteerd en geldt een administratieplicht voor alle relevante informatie (bijvoorbeeld kopie paspoort). Ook moeten wijzigingen in de situatie van de referent of vreemdeling aan de IND worden doorgegeven.

De Immigratie- en Naturalisatiedienst is met ingang van januari 2018 gestart met controlebezoeken.<sup>34</sup> Wekelijks bezoeken inspecteurs van het Team Handhaving & Toezicht (HTO) van de IND een aantal erkend referenten om te bezien of op de juiste wijze wordt voldaan aan alle voorwaarden en verplichtingen. In het geval de IND overtredingen constateert, kan dit leiden tot een waarschuwing of bestuurlijke boete. Bij zeer ernstige misstanden of tekortkomingen kan worden besloten tot intrekking van het erkend referentschap en/of de verblijfsvergunning van werknemer, onderzoeker, student of au pair. Naast deze controlebezoeken participeert de IND in gezamenlijke inspecties met de Inspectie SZW, waarbij deze laatste bovendien controleert op naleving van de Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV).

### **Arbeid als zelfstandige toegestaan voor intra-corporate transferees**

Met ingang van 1 oktober 2018 werd het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen gewijzigd in verband met de invoering van hybride ondernemerschap voor vreemdelingen die arbeid verrichten in het kader van overplaatsing binnen een onderneming.<sup>35</sup> Met deze wijziging wordt het intra-corporate transferees toegestaan naast de werkzaamheden behorende bij dit specifieke verblijfsdoel, werkzaamheden als zelfstandige te verrichten, zonder dat hier een tewerkstellingsvergunning (TWV)<sup>36</sup> voor dient te worden aangevraagd. Hiermee wordt aangesloten bij de regeling van kennismigranten en studenten (artikel 1d, tweede lid, BuWav), aan wie het al eerder was toegestaan om naast hun baan als kennismigrant arbeid als zelfstandige te verrichten, met als doel de positie van Nederland als internationaal concurrerende kennis-economie te versterken en internationaal talent aan Nederland te binden.<sup>37</sup> De wijziging geldt ook voor houders van een verblijfsvergunning voor overplaatsing binnen een onderneming die hun verblijfsdocument vóór 1 oktober 2018 hebben gekregen. Dit betekent dat zij hun document niet om hoeven te wisselen om voor de nieuwe regeling in aanmerking te komen.

34 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Controlebezoeken bij erkende referenten', <https://ind.nl/nieuws/paginas/controlerbezoeken-bij-erkende-referenten.aspx>, geraadpleegd op 26-02-2019.

35 Staatsblad, 2018, nr. 310.

36 Een tewerkstellingsvergunning (TWV) is een werkvergunning voor een werknemer van buiten de EER of Zwitserland, die korter dan 3 maanden blijft werken. Voor werkstudenten en asielzoekers maakt het niet uit hoelang deze personen komen werken.

37 Staatsblad, 2017, nr. 134.

### ***Aanpassing aanvraagprocedure voor intra-corporate transferees die niet onder de ICT-richtlijn vallen***

Met ingang van 1 oktober 2018 is de GVVA-procedure (gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid; Single Permit) van toepassing op intra-corporate transferees die niet onder het toepassingsbereik van de Richtlijn Intra Corporate Transferees 2014/66/EU (ICT-richtlijn) vallen.<sup>38</sup> Dit houdt in dat de werkgever één vergunning voor verblijf en arbeid aanvraagt bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND vraagt in het kader van de aanvraag advies aan Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)<sup>39</sup> over het arbeidsmarktgedeelte. Voorheen moest de werkgever –indien nodig– een tewerkstellingsvergunning (TWV) aanvragen bij het UWV en daarnaast een aanvraag om afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) of verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd indienen bij de IND.

### ***Uitbreiding doelgroep stagiairs in het hoger onderwijs***

Voor studenten uit derde landen die in Nederland stage willen lopen kon voorheen al een tewerkstellingsvergunning (TWV) en gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA) worden verleend indien zij naar Nederland komen voor een stage die noodzakelijk is voor afronding van hun studie. Met de wijziging van paragraaf 30 van de Regeling uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (RuWav) per 23 mei 2018, is deze regeling uitgebreid. De wijziging houdt in dat ook afgestudeerden uit derde landen die een diploma hebben behaald op het niveau van hoger beroepsonderwijs (HBO) of wetenschappelijk onderwijs (WO)<sup>40</sup> maximaal een jaar werkervaring kunnen opdoen bij een Nederlandse werkgever.<sup>41</sup> Voorwaarde is dat zij ten hoogste twee jaar voor de datum van de aanvraag van de vergunning een opleiding aan een instelling voor hoger onderwijs hebben afgerond. Naast een kopie van het diploma dient er een stageovereenkomst te worden overgelegd met een beschrijving van het stageprogramma waarin de educatieve doelstellingen en leercomponenten van de stage zijn opgenomen. Hieruit dient te blijken dat de stage niet in de plaats komt van een reguliere baan. Deze wijziging is een gevolg van de implementatie van EU-richtlijn 2016/801.

### **3.2.2 Studiémigratie**

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

38 *Staatscourant*, 2018, nr. 52887.

39 Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) is een Nederlandse overheidsinstelling die uitkeringen (zoals WW) verzorgt en werkzoekenden helpt bij het vinden van werk.

40 In Nederland kent het hoger onderwijs een binair stelsel: er is onderscheid tussen het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. Nuffic (2018), 'Onderwijssysteem Nederland', <https://www.nuffic.nl/publicaties/onderwijssysteem-nederland/>, geraadpleegd op 06-12-2018.

41 *Staatscourant*, 2018, nr. 23392.

Nederland heeft een eigen nationaal beleid voor studiemigratie. Hiermee wil Nederland de komst van studenten en onderzoekers mogelijk maken en ze beschikbaar houden voor de Nederlandse arbeidsmarkt. Voor de toelating van een student of onderzoeker staat altijd een onderwijs- of onderzoeksinstelling garant. Deze instelling is dan erkend referent voor de migrant, zoals vastgelegd in de wet Modern Migratiebeleid (MoMi). In Nederland mogen studenten na hun studie nog een jaar blijven om werk te vinden.<sup>42</sup>

### ***Verhoogde norm aantal uren werk naast studie***

Studenten uit derde landen die in Nederland een studie volgen mogen voortaan naast hun studie 16 uur per week werken.<sup>43</sup> Dit was voorheen 10 uur per week. Deze wijziging is een gevolg van de EU-richtlijn 2016/801 en is ingegaan op 23 mei 2018 (toen is de richtlijn in Nederland geïmplementeerd). Hiervoor gelden nog dezelfde voorwaarden als voorheen, waaronder het aanvragen van een tewerkstellingsvergunning (TWV) door de werkgever, omdat internationale studenten uit derde landen geen vrije toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt hebben. Er geldt een overgangsregeling. Tewerkstellingsvergunningen die voor de inwerkingtreding van deze regeling zijn afgegeven en die nog geldig zijn op het moment van inwerkingtreding, worden aangemerkt als tewerkstellingsvergunningen die op grond van de gewijzigde regeling zijn afgegeven. Dit betekent dat studenten met deze vergunning eveneens het recht hebben om 16 uur per week te werken. Deze norm is ook van toepassing op internationale studenten die in het kader van mobiliteit maximaal 360 dagen in Nederland mogen verblijven.<sup>44</sup>

### ***Wetsvoorstel voor aanpassing Wet taal en toegankelijkheid hoger onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs***

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft in 2018 een wetsvoorstel ingediend voor aanpassing van de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De wijziging heeft gevolgen voor instellingen en (internationale) studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs. Het wetsvoorstel is in december 2018 geopend voor internetconsultatie en het traject liep tot eind januari 2019.<sup>45</sup> De voorgestelde wijzigingen zien toe op de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, met name voor internationale studenten, en het taalbeleid in het hoger en middelbaar beroepsonderwijs. Het wetsvoorstel beoogt onder andere het creëren van ruimte in de wet voor het verzorgen van opleidingen in een andere taal dan Nederlands. Daarnaast zal de wet duidelijkheid bieden over verplichtingen voor instellingen als het gaat om verantwoording en taalbeleid. Er komt meer nadruk te liggen op de plicht om in geval van onderwijs in een andere taal dan Nederlands de kwaliteit en toegang van het onderwijs voor Nederlandse studenten te blijven realiseren. Daarmee biedt de wet heldere aanknopingspunten voor de minister van OCW om inzicht te krijgen in door instel-

42 Europees Migratie Netwerk Nederland (EMN), 'studiemigratie', <https://www.emnnetherlands.nl/migratiethemas/studiemigratie>, geraadpleegd op 20-03-2019.

43 Staatscourant, 2018, nr. 23392.

44 Dit houdt in dat de gemachtigde onderwijsinstelling of anderszins de vreemdeling zelf een kennisgeving als notificatie heeft doen uitgaan naar de IND waaruit blijkt dat hij voldoet aan de voorwaarden voor inkomende mobiliteit, waaronder dat de vreemdeling in het bezit is van een geldige door andere EU-lidstaat afgegeven verblijfsvergunning vanwege studie, waarbij de verzochte mobiliteit past binnen de geldigheidsduur van dit document (zie B3/2.1 van de Vreemdelingencirculaire).

45 Voor meer informatie wordt verwezen naar: Overheid.nl, 'Wet taal en toegankelijkheid HO en MBO', <https://www.internetconsultatie.nl/toegankelijkheidho>, geraadpleegd op 29-01-2019.

lingen gemaakte keuzes, en wordt de wet beter handhaafbaar. Bovendien wordt beoogd in de wet meer transparantie te garanderen over de besluiten van instellingen om tot een numerus fixus over te gaan. Dit door middel van een toestemmingsvereiste voor het invoeren van een numerus fixus, waarbij de minister van OCW hierom verzocht wordt. Ten slotte wordt het maximeren van de hoogte van het instellingscollegegeld dat instellingen kunnen berekenen aan EER-studenten voorgesteld. Dit heeft als doel het volgen van tweede studies in het hoger onderwijs toegankelijk te houden voor studenten. Doordat de maximering enkel geldt voor EER-studenten kunnen onderwijsinstellingen de hoogte van het collegegeld gebruiken om te sturen op het aantal niet-EER studenten dat zich inschrijft voor een opleiding.

### ***Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting***

Op 5 oktober 2018 is het *Landelijk Actieplan Studentenhuisvesting 2018-2021* gepubliceerd en naar de Tweede Kamer gestuurd.<sup>46</sup> Dit actieplan is een reactie op het gebrek aan huisvesting voor (internationale) studenten en is ondertekend door De G4<sup>47</sup>, Netwerk Kennissteden Nederland<sup>48</sup>, Vereniging van Universiteiten (VSNU), Vereniging Hogescholen, Kences<sup>49</sup>, Vastgoed Belang<sup>50</sup>, Landelijke Studentenvakbond (LSVb), Nuffic, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Deze partijen zijn dit actieplan en convenant studentenhuisvesting 2018-2021 overeengekomen om een lange termijn-oplossing te vinden voor het kamertekort, met bijzondere aandacht voor internationale studenten (inclusief EU/EER studenten). Met dit plan wordt beoogd om in de komende drie jaar een lokale samenwerking op te bouwen, die ervoor zorgt dat binnen tien jaar een lokaal evenwicht tussen vraag en aanbod ontstaat.<sup>51</sup> Dit zal onder andere gebeuren door in te zetten op beter (cijfermatig) inzicht op vraag en aanbod van studentenhuisvesting, afspraken tussen lokale partijen en het versterken van de informatiepositie van studenten.

### **3.2.3 Overige vormen van reguliere migratie**

#### ***Verduidelijking begrip incidentele arbeid in het kader van Working Holiday Scheme (WHS)/Working Holiday Program (WHP), verlenging WHP met Zuid-Korea en start WHP met Hong Kong***

Nederland heeft met een aantal landen een overeenkomst op basis waarvan jongeren één jaar in Nederland mogen verblijven in het kader van culturele uitwisseling. Om hun vakantie in Nederland financieel te ondersteunen, mogen de uitwisselingsjongeren incidenteel werken zonder dat hun werkgever een tewerkstellingsvergunning nodig heeft. In de Vreemdelingencirculaire (Vc) en het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) is in augustus en september 2018 nader toegelicht wat er precies onder inciden-

46 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 33104, nr. 20.

47 Dit zijn de 4 gemeenten in Nederland met meer dan 250.000 inwoners: Amsterdam, Utrecht, Den Haag en Rotterdam.

48 Het Netwerk Kennissteden Nederland is in 2009 ontstaan uit de steden en universiteiten van Amsterdam, Delft, Eindhoven, Enschede, Groningen, Leiden, Maastricht, Nijmegen, Rotterdam, Tilburg, Utrecht en Wageningen, VSNU, Vereniging Hogescholen en Kences.

49 Brancheorganisatie voor studentenhuisvesting.

50 Vereniging van particuliere beleggers in vastgoed.

51 *Rijksoverheid*, 'Actieplan studentenhuisvesting 2018-2021', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2018/10/05/actieplan-studentenhuisvesting-2018-2021>, geraadpleegd op 5-10-2018.

tele arbeid wordt verstaan. Bepaald is dat de arbeid als financiële ondersteuning mag dienen, maar daarbij het hoofddoel van het verblijf (uitwisseling) voorop moet blijven staan.<sup>52</sup> Beperking in de duur van de werkzaamheden benadrukt het incidentele en ondersteunende karakter van het werken. Uitwisselingsjongeren mogen maximaal twaalf aaneengesloten weken bij dezelfde werkgever werkzaam zijn. Daarna dienen de werkzaamheden te worden beëindigd bij die werkgever. Het is de uitwisselingsjongere wel toegestaan aansluitend bij een andere werkgever weer twaalf weken te werken. Daarnaast is het Working Holiday Program met Zuid-Korea gecontinueerd per 1 oktober 2018 voor de duur van in beginsel twee jaar. Tevens kunnen jongeren uit Hong Kong vanaf januari 2019 deelnemen aan een WHP.<sup>53</sup>

52 *Staatscourant*, 2018, nr. 53586 en *Staatsblad*, 2018, nr. 310.

53 *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*, 'Nederland en Hong Kong starten per 1 januari 2019 met internationaal uitwisselingsprogramma', <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Nederland-en-Hong-Kong-starten-per-1-januari-2019-met-internationaal-uitwisselingsprogramma.aspx>, geraadpleegd op 18-01-2019.

## 4 INTERNATIONALE BESCHERMING (ASIEL)

### 4.1 Inleiding

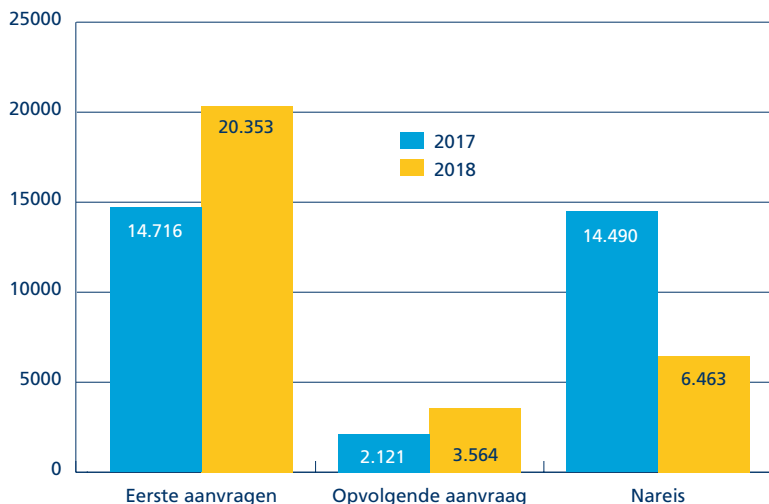
In dit hoofdstuk worden de Nederlandse beleidsontwikkelingen belicht die betrekking hebben op internationale bescherming van asielzoekers. Meer in het bijzonder komen ontwikkelingen aan bod aangaande de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen, procedures voor internationale bescherming en ontwikkelingen betreffende opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielsysteem. Tot slot worden de cijfers weergegeven inzake het aantal personen dat op basis van relocatie of hervestiging naar Nederland is gekomen. Allereerst wordt hieronder ingegaan op de hoogte van de asielinstroom in 2018.

### 4.2 Instroom

In 2018 werden er in totaal 30.380 asielaanvragen gedaan terwijl dat er in 2017 nog 31.327 waren. Het betreft hier zowel eerste asielaanvragen als opvolgende aanvragen en nareizigers.

Het totale aantal eerste aanvragen in 2018 bedroeg 20.353. Dit is een toename van 5.637 ten opzichte van 2017 waarin 14.716 eerste asielaanvragen werden gedaan.

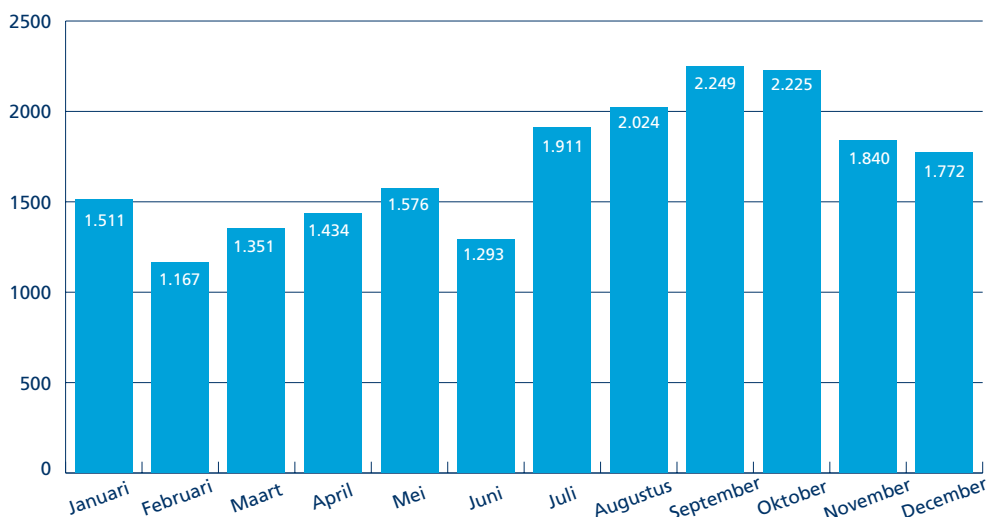
**Afbeelding 2: Ontwikkeling asielaanvragen 2017-2018**



IND (2018), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, December 2018.

Meer specifiek werden er in januari 2018 1.511 eerste asielaanvragen gedaan. In februari daalde het aantal echter tot 1.167 waarna het aantal aanvragen de navolgende maanden geleidelijk aan steeg tot 2.249 in september 2018. Na september daalde het aantal eerste asielaanvragen weer tot 1.772 in december.

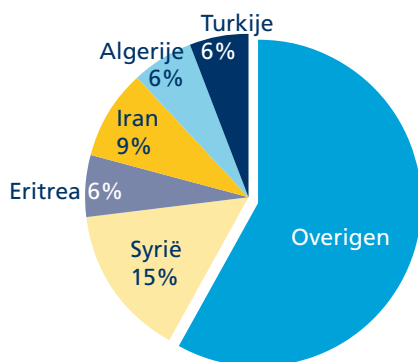
**Afbeelding 3: Aantal eerste asielaanvragen per maand 2018**



IND (2018), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in The Netherlands and Europe, December 2018.

De top-drie nationaliteiten van eerste asielaanvragers werd in 2018 gevormd door Syriërs (15%) gevolgd door Iraniërs (9%) en Turken (6%). In 2017 bestond de top-drie uit Syriërs (15%), Eritreeërs (7%) en Marokkanen (7%).

**Afbeelding 4: Nationaliteit asielzoekers instroom 2018**



IND (2018), Asylum trends. Monthly report on asylum applications in the Netherlands and Europe, December 2018.

Het aantal opvolgende aanvragen bedroeg in 2018 3.564. Dit is een stijging van maar liefst 1.443 aanvragen ten opzichte van 2017 (2.121). De top-drie nationaliteiten van opvolgende aanvragers werd gevormd door Irakezen (18%), Afghanen (18%) en Iraniërs (12%). De top-drie nationaliteiten van opvolgende aanvragers is daarmee gelijk gebleven ten opzichte van 2017.

In totaal zijn er in 2018 6.463 mensen op basis van nareis naar Nederland gekomen. Nareizigers vormden in 2018 slechts 21,3 procent van het totaal aantal asielaanvragen, 25 procent minder dan het jaar ervoor. De top-drie van nareizigers werd in 2018 gevormd door Eritreeërs (40%) Syriërs (33%) en Afghanen (4%).

### 4.3 Beleidsontwikkelingen

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

#### 4.3.1 *Inhoudelijke beoordeling van aanvragen voor internationale bescherming*

##### ***Beoordeling van de geloofwaardigheid van lhbt'ers en bekeerlingen***

Naar aanleiding van gesprekken met belangenorganisaties en expertsessies heeft de Staatssecretaris per brief van 4 juli 2018 kenbaar gemaakt de beoordeling van de geloofwaardigheid van lhbt-asielzoekers<sup>54</sup> en bekeerlingen te verbeteren (zie ook hoofdstuk 5.2.2).<sup>55</sup> Bij de beoordeling van lhbt'ers zal minder nadruk worden gelegd op het bewustwordingsproces en zelfacceptatie omdat deze aspecten teveel uitgaan van westerse begrippen en van het uitgangspunt dat iedere asielzoeker een psychologisch goed onderbouwd verhaal kan vertellen. Om die reden zullen de werkinstructies dusdanig worden aangepast zodat de nadruk meer zal gaan liggen op een authentiek verhaal waarbij zoveel mogelijk open vragen zullen worden gesteld omtrent persoonlijke ervaringen en betekenisgeving in relatie tot het referentiekader en opleidingsniveau van de asielzoeker. Alle thema's uit de werkinstructie zullen door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in onderlinge samenhang worden betrokken, zonder dat onevenredig gewicht wordt gehecht aan één aspect van het verhaal van de vreemdeling.

Ten aanzien van bekeringsaanvragen wordt het navolgende herzien. Het interne informatiebericht op basis waarvan de IND bekeringsaanvragen beoordeelt zal openbaar worden gemaakt in de vorm van een werkinstructie hetgeen tot meer transparantie moet leiden. In de werkinstructie wordt tevens meer inzicht en achtergrondinformatie gegeven aan de IND medewerkers omtrent wat een bekering is en hoe deze tot stand kan komen, dat wil zeggen via een actieve of passieve bekeringsvorm. Daarbij is ook de input

<sup>54</sup> De afkorting lhbt staat voor lesbische vrouwen, homoseksuele mannen, biseksuelen, transgenders en intersekse personen.

<sup>55</sup> *Kamerstukken II*, 2017–2018, 34775 VI, nr. 67.



die kerkelijke organisaties en belangenorganisaties hebben gegeven meegenomen. Evenals bij de beoordeling van lhbt'i'ers zullen ook bij bekeerlingen meer open vragen worden gesteld evenals vragen over persoonlijke ervaringen van de asielzoeker. Het gaat ook hier met name om het authentieke verhaal van de asielzoeker. Ten aanzien van de drie pijlers in de bekeringstoets (motieven en proces, kennis en activiteiten) wordt gekeken naar wat van een vreemdeling in het kader van de drie pijlers kan en mag worden verwacht. De drie pijlers zullen vervolgens in onderlinge samenhang worden betrokken bij de beoordeling.

***Voorts zullen er meer trainingen voor IND-medewerkers worden aangeboden met***

betrekking tot de beoordeling van voornoemde asielaanvragen. Eveneens zal de IND in de werkinstructies aangaande de beoordeling van lhbt'i-asielzoekers en bekeerlingen opnemen dat in het asielbesluit moet worden gemotiveerd hoe rekening is gehouden met ingebrachte verklaringen van derden of waarom deze wel of niet tot een ander oordeel omtrent de geloofwaardigheid hebben geleid. Dit omdat voor derden niet altijd duidelijk is op welke wijze deze inbreng is meegewogen, aldus de Staatssecretaris. Tenslotte zijn er op alle locaties bekeringscoördinatoren. Ook voor lhbt'i'ers zal zo'n landelijk netwerk van coördinatoren worden opgezet.

***Herbeoordeling veilige landen van herkomst***

In 2015 is in Nederland een lijst met veilige landen van herkomst ingevoerd. Tot nu toe zijn als veilig land van herkomst aangemerkt Albanië, Algerije, Andorra, Australië, Bosnië-Herzegovina, Brazilië, Canada, Georgië, Ghana, IJsland, India, Jamaica, Japan, Kosovo, Liechtenstein, Macedonië, Marokko, Monaco, Mongolië, Montenegro, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oekraïne, San Marino, Senegal, Servië, Togo, Trinidad en Tobago, Tunesië, Vaticaanstad, Verenigde Staten en Zwitserland. In 2018 heeft er een snelle herbeoordeling plaatsgevonden van de landen die staan op de lijst van veilige landen van herkomst. Bij een snelle herbeoordeling wordt het betreffende land getoetst aan de hand van de volgende criteria: democratisch bestuur; bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon; vrijheid van meningsuiting; vrijheid van godsdienst en vereniging; bescherming tegen discriminatie en vervolging door derden; toegang tot onafhankelijk onderzoek; toegang tot een onafhankelijke rechterlijke macht en toegang tot rechtsmiddelen. Indien er een aanmerkelijke achteruitgang is op één van de eerste drie punten of als er op een meerderheid van de criteria een achteruitgang wordt geconstateerd, dan volgt een uitgebreide beoordeling van het land van herkomst. In de tussentijd zal het veilige landenbeleid ten aanzien van dat land worden opgeschort.

### Box 2: Veilige landen van herkomst

In Nederland wordt een land als veilig land van herkomst beschouwd als er in het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging wegens bijvoorbeeld ras of geloof, foltering of onmenselijke behandeling.<sup>56</sup> Asielzoekers uit veilige landen maken vrijwel geen kans op een asielvergunning. Hun asielaanvragen worden met voorrang en versneld behandeld. Asielaanvragen van asielzoekers uit een veilig land van herkomst kunnen worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Dit betekent dat de afgewezen asielzoeker Nederland per direct moet verlaten. Bovendien krijg hij/zij een inreisverbod voor het gehele Schengengebied voor een periode van twee jaar. Asielzoekers uit veilige landen van herkomst krijgen wel de gelegenheid om aan te tonen waarom het land in hun specifieke situatie niet veilig is.

Bij brief van 11 juni 2018 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid geconcludeerd dat de lijst met veilige landen van herkomst ongewijzigd is gebleven met uitzondering van de landen Oekraïne en Georgië waarbij verhoogde aandacht zal worden geschonken aan lhbt'i'ers aldaar.<sup>57</sup> Bij brief van 7 december 2018 heeft de Staatssecretaris bekend gemaakt om Togo te onderwerpen aan een uitgebreide herbeoordeling gezien de achteruitgang in het land op het gebied van onder meer de bescherming van het recht op vrijheid en veiligheid van de persoon. De aanwijzing van Togo als veilig land van herkomst wordt in de tussentijd opgeschort.

#### 4.3.2 Procedures voor internationale bescherming

##### **Dublin-claims aan Hongarije voorlopig opgeschort.**

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft met een kamerbrief bekend gemaakt dat hij voorlopig geen Dublinclaims meer verzendt aan Hongarije.

### Box 3: Dublin-claim

De Dublinverordening (officieel Verordening Dublin III) is een Europese Verordening. Hierin staat beschreven hoe kan worden bepaald welk Schengenland verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming (asiel).

In de meeste gevallen is het land waar de vreemdeling het Schengengebied als eerste is binnengekomen verantwoordelijk. Maar het kan ook zijn dat een ander land verantwoordelijk is, omdat daar gezins- of familieleden wonen, die daar een verblijfsvergunning hebben.

Als op grond van onderzoek blijkt dat een ander land dan Nederland verantwoordelijk is voor een asielverzoek, dan wordt het asielverzoek niet in behandeling genomen. Vreemdelingen die in Nederland geen asiel aanvragen, maar dat eerder in een ander Schengenland wel deden, kunnen ook aan dat andere land worden overgedragen.<sup>58</sup>

56 Voor de volledige lijst met veilige landen van herkomst, zie: Rijksoverheid, 'lijst van veilige landen van herkomst', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/lijst-van-veilige-landen-van-herkomst>.

57 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 19637 nr. 2392.

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

De Staatssecretaris heeft dit besloten naar aanleiding van een uitspraak van de AbRvS alsmede naar aanleiding van vragen over de verenigbaarheid van nieuwe Hongaarse asielwetgeving met het Europees recht. Daarbij weigert Hongarije de Dublinclaims vanuit Nederland volgens de Staatssecretaris categorisch. Overigens droeg Nederland feitelijk al geen Dublinclaimanten meer over aan Hongarije.<sup>59</sup> Er worden nu dus ook geen Dublinclaims meer verzonden.

In 2018 zijn er geen veranderingen geweest in de verblijfsdocumenten die verstrekt worden aan asielstatushouders. Wel is het kabinet van plan een asielvergunning voortaan in eerste instantie voor drie jaar te verlenen en niet langer voor vijf jaar. Daarna kan men wederom in aanmerking komen voor een tijdelijke vergunning. Wie na deze twee tijdelijke verblijfsvergunningen nog steeds voldoet aan de eisen voor een vluchtelingenstatus krijgt een vergunning voor onbepaalde tijd.<sup>60</sup>

### 4.3.3 *Opvang, efficiëntie en kwaliteit van het Nederlandse asielbeleid*

#### ***Maatregelen overlastgevende asielzoekers***

In aanvulling op het palet aan strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en vreemdelingrechtelijke maatregelen dat beschikbaar is om asielzoekers die overlast en criminaliteit veroorzaken aan te pakken, heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in 2018 een verdere intensivering aangekondigd.<sup>61</sup> Dit naar aanleiding van signalen uit verschillende gemeenten over overlast veroorzaakt door een beperkte groep asielzoekers. Het gaat hierbij om overlast op de locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)<sup>62</sup>, maar ook daarbuiten zoals overlast in het openbaar vervoer of winkeldiefstal. Deze overlast brengt onwenselijke maatschappelijke gevolgen met zich mee en heeft een negatief effect op het draagvlak voor de opvang voor asielzoekers. Daarnaast zorgt het voor een grote belasting van medewerkers die werkzaam zijn op de opvanglocaties en in de migratieketen. Ook mag het niet zo zijn dat andere bewoners van een opvanglocatie zich onveilig voelen. Derhalve is een adequate aanpak van groot belang. Voornoemde intensivering ziet onder meer toe op het versterken van het ketenoverleg op de opvanglocaties, het strikter opleggen van maatregelen en doen van aangifte. Daarbij het sneller en laagdrempeliger plaatsen van overlastgevende asielzoekers in de Extra Begeleiding- en Toezichtlocatie (EBTL).<sup>63</sup> Verder bestaat de intensivering uit extra capaciteit voor de IND alsmede om binnen de migratieketen verder in te zetten op intensieve dossieropbouw in

59 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 19637 nr. 2374.

60 *Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst'*, 10-10-2017, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

61 Rijksoverheid, 'hardere aanpak overlastgevende asielzoekers', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/08/hardere-aanpak-overlastgevende-asielzoekers>, geraadpleegd op 12-12-2018.

62 Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) biedt in opdracht van het Ministerie van Justitie en Veiligheid opvang aan asielzoekers die naar Nederland komen. Het COA is verantwoordelijk voor plaatsing en opvang van asielzoekers in opvanglocaties verspreid over heel Nederland, totdat over hun asielaanvraag is beslist.

63 De EBTL (Extra Begeleiding- en Toezichtlocatie) is een aparte opvanglocatie voor overlastgevende asielzoekers, met een strikt en soberder regime. Hier kunnen asielzoekers worden geplaatst die (herhaaldelijk) agressief gedrag richting medebewoners of personeel vertonen, vernielingen aanrichten of medebewoners discrimineren of intimideren. Plaatsing in de EBTL enerzijds bedoeld om overlastgevers te confronteren met de gevolgen van hun gedrag en in te zetten op gedragsverandering. Anderzijds wordt door het overplaatsen van overlastgevers naar een aparte locatie de veiligheid en het welzijn van andere bewoners geborgd. Zie: *kamerstukken II*, 2016-2017 19637, nr. 2336 en *kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2446.

geval van overlastgevende asielzoekers, met het oog op het opleggen van verdergaande maatregelen, met als uiterste maatregel inbewaringstelling. Ten slotte heeft de Staatssecretaris aangekondigd dat de IND in gesprek gaat met de rechtspraak om asielzaken van ernstige overlastgevers met voorrang te laten behandelen door rechtbanken, zodat er sneller duidelijkheid is en bij een afwijzing sneller aan terugkeer kan worden gewerkt.<sup>64</sup> Naar verwachting zal in de tweede helft van 2019 een breed evaluatie onderzoek worden opgeleverd met betrekking tot de EBT.

### ***Maatregelen tegen mensenhandel***

In de strijd tegen mensenhandel heeft het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) in samenwerking met CoMensha<sup>65</sup>, het Rode Kruis en VluchtelingenWerk Nederland (VWN) recentelijk een e-learningmodule over signalering van mensenhandel ontwikkeld en ontwikkelen voornoemde organisaties voorlichtingsmateriaal voor migranten. Eveneens heeft het COA, in samenwerking met CoMensha, Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM), Expertisecentrum Vreemdelingen, Identificatie en Mensenhandel (EVIM)<sup>66</sup> en Jade Zorggroep, een eigen training ontwikkeld in het herkennen van signalen van mensenhandel en mensensmokkel. Alle COA medewerkers krijgen een basistraining en de contactpersonen mensenhandel worden extra getraind. Daarnaast worden de contactpersonen twee keer per jaar bijgepraat over de ontwikkelingen op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel. Het EVIM en CoMensha zijn hier ook bij aangesloten en afhankelijk van het onderwerp worden ook andere organisaties uitgenodigd. Tot slot onderzoeken de Federatie Opvang en het COA momenteel of het mogelijk is om samen te werken in de opvang en begeleiding van meerderjarige slachtoffers van mensenhandel.<sup>67</sup>

### ***Nieuwe formatieplaatsen bij de IND***

Om de efficiëntie en kwaliteit van het asielsysteem te verbeteren heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid in 2018 toegezegd dat er 120 nieuwe formatieplaatsen bij de IND zullen worden opengesteld, waarvan er op 6 november 2018 al 116 mensen zijn geworven. Los daarvan heeft de IND recent besloten om nog eens 78 vacatures open te stellen. De nieuw geworven medewerkers krijgen eerst een interne opleiding en een inwerktraject voordat zij aan de slag kunnen.<sup>68</sup>

### ***Instelling onafhankelijke onderzoekscommissie naar de aspecten die bijdragen aan het langdurig verblijf van vreemdelingen in Nederland***

De Staatssecretaris heeft een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld teneinde onderzoek te verrichten naar de aspecten die bijdragen aan het langdurig verblijf van vreemdelingen in Nederland.<sup>69</sup> De onderzoekscommissie 'Langdurig verblijvende vreem-

<sup>64</sup> *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637 nr. 2446.

<sup>65</sup> Organisatie die mensenhandel in beeld brengt en zich in zet voor de belangen en rechten van slachtoffers van mensenhandel in Nederland.

<sup>66</sup> Het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM) ondersteunt opsporingsdiensten die zich bezighouden met mensenhandel en mensensmokkel. Het EMM verzamelt informatie, kennis en ervaring over mensenhandel en mensensmokkel. Hiermee ondersteunt het EMM opsporingsdiensten.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II*, 2017-2018, 28638, nr. 161.

<sup>68</sup> *Handelingen Kamerstukken II*, 2018-2019, nr. 19, item 4.

<sup>69</sup> *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2423.

delingen zonder bestendig verblijfsrecht' heeft als onderzoeksoopdracht meegekregen om op onafhankelijke wijze onderzoek te doen naar:

- alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor (gezinnen met) kinderen;
- en op grond van dit onderzoek aanbevelingen te doen gericht op de relevante aspecten die bijdragen aan dit langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht, en daarbij in elk geval in te gaan op: de inrichting en duur van (herhaalde) verblijfsrechtelijke procedures; de invloed van rijks- en lokale voorzieningen alsmede de omgeving op de vertrekbereidheid van personen; en de beschikbare mogelijkheden en instrumenten om daadwerkelijk vertrek te realiseren alsmede de praktische en juridische begrenzingen op dit punt.

Aanleiding voor dit onderzoek zijn een reeks dreigende uitzettingen geweest van afgewezen asielzoekers die reeds geruime tijd in Nederland verbleven als gevolg van langdurige verblijfsrechtelijke procedures of stapelingen van verblijfsrechtelijke procedures. In een aantal van die gevallen betrof het gezinnen met kinderen waarvan de kinderen reeds geruime tijd in Nederland verbleven. Een aantal van die gevallen haalde de media, wat leidde tot maatschappelijke ophef.

#### 4.3.4 Relocatie en hervestiging

##### Box 4: Relocatie en hervestiging

###### Hervestiging:

De meeste vluchtelingen worden opgevangen in de regio. Vluchtelingen die in de regio om verschillende redenen kwetsbaarder zijn dan andere vluchtelingen kunnen door UNHCR<sup>70</sup> worden voorgedragen voor hervestiging. Na voordracht door UNHCR wordt voorafgaand aan de komst naar Nederland vastgesteld dat betrokkenen in aanmerking komen voor een asielstatus in Nederland. Wereldwijd zijn er ongeveer dertig landen met een hervestigingsprogramma, waaronder Nederland.

###### Relocatie:

Relocatie verwijst naar de overdracht van asielzoekers van de ene EU-lidstaat naar de andere. Dit is een intern EU-proces, waarin lidstaten een andere lidstaat helpen om de druk van een relatief grote asielpopulatie te verminderen, door de verantwoordelijkheid voor een aantal van deze asielzoekers over te nemen door hen op te nemen in de nationale asielprocedure.<sup>71</sup>

70 UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) is de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties.

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

### ***Fair Share in het kader van de relocatiebesluiten***

In het Nederlandse regeerakkoord uit 2017 wordt gesproken over het nemen van een fair share in het kader van relocatiebesluiten.<sup>72</sup> De relocatiebesluiten zijn per 26 september 2017 afgelopen maar de Europese Commissie heeft een beroep gedaan op lidstaten om op vrijwillige basis de herplaatsing te continueren. Naar aanleiding van deze oproep heeft Nederland besloten om ieder geval in november, december 2017 en januari 2018 nog 50 personen per maand (waarvan maximaal 10 alleenstaande minderjarige vreemdelingen) te hervestigen uit Italië.

### ***Uitvoering huidige EU hervestigingsprogramma***

Per 1 januari 2018 geeft Nederland uitvoering aan de toezeggingen die het heeft gedaan in het kader van het huidige hervestigingsprogramma van de Europese Unie ten behoeve van de hervestiging van 50.000 vluchtelingen tot en met oktober 2019 (Aanbeveling Europese Commissie van 27 september 2017).<sup>73</sup> Nederland heeft voor de gehele periode 2018 tot en met oktober 2019 toegezegd om 1.250 vluchtelingen te hervestigen onder het nationaal beleidskader en 1.750 op grond van Europese migratieafspraken.<sup>74</sup>

### ***Uitvoering nationale beleidskader hervestiging***

Per 1 januari 2018 heeft de Nederlandse regering het jaarlijkse nationale hervestigingsquotum verhoogd van 500 naar ongeveer 750 vluchtelingen.<sup>75</sup> In dit kader hebben hervestigingsmissies plaatsgevonden naar onder andere Libanon, Jordanië, Egypte, Oeganda en het Emergency Transit Mechanism te Niger. Ook heeft Nederland individuele vluchtelingen hervestigd op dossierbasis. Over het algemeen komen vluchtelingen zes maanden na de selectie in Nederland aan. Voor de meeste in 2018 geselecteerde vluchtelingen is dat in 2019.

### ***Aankomsten relocatie en hervestiging***

Over het jaar 2018 hebben er 159 relocaties plaatsgevonden waarvan 127 personen afkomstig waren uit Eritrea, 20 personen uit Sudan, 6 personen uit Irak en 6 personen uit Syrië.

In 2018 zijn in totaal 528 hervestigde vluchtelingen in Nederland aangekomen op grond van het nationale beleidskader. De meeste personen (129) waren afkomstig uit de Democratische Republiek Congo en vormde 24 procent van het totaal aantal personen die op basis van hervestiging naar Nederland kwam. Daarnaast vond in 2018 hervestiging naar Nederland plaats op basis van Europese migratieafspraken, te weten de EU-Turkije verklaring. Op grond van de EU-Turkije verklaring heeft Nederland in 2018 726 Syrische vluchtelingen uit Turkije hervestigd. In 2017 waren dit er nog 2.126, omdat Nederland in

72 Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst', 10-10-2017, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

73 Hervestiging is een humanitair programma dat landen op vrijwillige basis uitvoeren, het betreft geen verplichting.

74 Kamerstukken II, 2017-2018, 32317, nr. 497.

75 Regeerakkoord 2017-2021 'Vertrouwen in de toekomst', 10-10-2017, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, <https://www.kabinetsformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst>.

Per 1 januari 2019 heeft de Nederlandse regering deze verhoging van het jaarlijkse nationale hervestigingsquotum weer teruggedraaid naar 500 vluchtelingen.

dat jaar gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de aan Nederland toebedeelde EU herplaatsingsreserve aan te wenden voor hervestiging van Syrische vluchtelingen uit Turkije.<sup>76</sup>

<sup>76</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), *Asylum Trends Appendix: Relocation and Resettlement* (2018). Te raadplegen via: [https://ind.nl/en/Documents/Asylum%20Trends%20\(Relocation%20and%20Resettlement\)%20December%202018.pdf](https://ind.nl/en/Documents/Asylum%20Trends%20(Relocation%20and%20Resettlement)%20December%202018.pdf).

## 5 ALLEENSTAANDE MINDERJARIGE VREEMDELINGEN EN ANDERE KWETSBARE GROEPEN

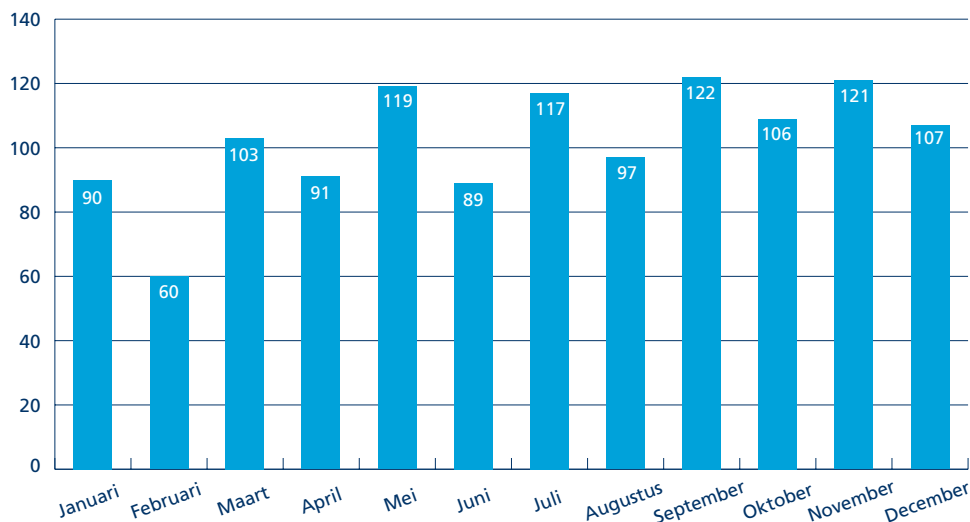
### 5.1 Inleiding

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

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

Het aantal aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen is in 2018 iets toegenomen (1.181 in 2017 vergeleken met 1.225 in 2018).<sup>77</sup> Het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen is in de maand januari van 2018 (90 aanvragen) lager dan in de maand december (107 aanvragen). Tijdens de piekmaand september zijn er 122 aanvragen geregistreerd. In de maanden daarna zijn de cijfers weer afgenomen.

**Afbeelding 5: Ontwikkeling van het aantal asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen in 2018**

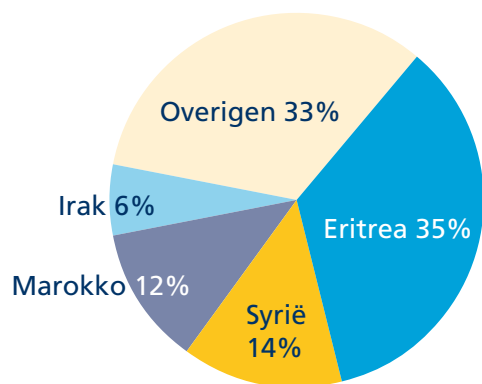


Bron: IND (2018). Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands, December 2018.

In 2018 kwamen de meeste alleenstaande minderjarige vreemdelingen uit Eritrea (35%), Syrië (14%), Marokko (12%) en Irak (6%).

<sup>77</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands, December 2018: [https://ind.nl/en/Documents/Asylum%20Trends%20\(Hoofdrapport\)%20December%202018.pdf](https://ind.nl/en/Documents/Asylum%20Trends%20(Hoofdrapport)%20December%202018.pdf).



**Afbeelding 6: Nationaliteit alleenstaande minderjarige asielzoekers 2018**

Bron: IND (2018), Asylum Trends: Monthly Report on Asylum Applications in the Netherlands, December 2018.

**5.2 Beleidsontwikkelingen**

Op het gebied van alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen hebben zich in 2018 een aantal beleidsontwikkelingen voorgedaan. Wijzigingen hebben vooral betrekking op verbetermaatregelen van de beschermde opvang voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en maatregelen tegen overlastgevende alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Hieronder worden de belangrijkste wijzigingen kort toegelicht.

**5.2.1 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen*****EBTL-plaatsing voor overlastgevende alleenstaande minderjarige vreemdeling***

Op 8 juni 2018 maakte de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bekend dat asielzoekers die overlast bezorgen harder worden aangepakt.<sup>78</sup> Naar aanleiding van een reeks incidenten op en rondom locaties van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) worden overlastgevers sneller in de Extra Begeleiding- en Toezichtlocatie (EBTL)<sup>79</sup> geplaatst. Vanwege de toenemende mate van overlast, onder andere veroorzaakt door alleenstaande minderjarige vreemdelingen, wordt in individuele gevallen en met toestemming van de voogd van Nidos<sup>80</sup> EBTL-plaatsing ook mogelijk gemaakt voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die ouder zijn dan 16 jaar. Ook gaat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in gesprek met de Rechtspraak om te bezien welke mogelijkheden er zijn om asielzaken van ernstige overlastgevers met voorrang te laten behandelen door rechtbanken, zodat ze sneller duidelijkheid krijgen en bij afwijzing sneller aan vertrek kan worden gewerkt.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> Zie ook hoofdstuk 4.3.3 'Maatregelen tegen overlastgevende asielzoekers'.

<sup>79</sup> In de EBTL (Extra Begeleiding- en Toezichtlocatie) gelden strengere regels dan in een regulier asielzoekerscentrum. Bewoners mogen zich slechts op een beperkt aantal plaatsen buiten de locatie begeven en zijn verplicht zich te melden als ze de locatie verlaten en terugkomen. Er is een dagelijkse meldplicht. Zij ontvangen geen financiële verstrekkingen zoals in de reguliere opvang.

<sup>80</sup> Stichting NIDOS is conform de Nederlandse wet aangewezen als instantie die belast is met de tijdelijke voogdij over alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

<sup>81</sup> *Rijksoverheid*, 'Hardere aanpak overlastgevende asielzoekers', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/06/08/hardere-aanpak-overlastgevende-asielzoekers>, geraadpleegd op 12-12-2018.

Uit gesprekken met het COA, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Stichting Nidos blijkt dat voor een aanzienlijk deel van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, die overlast bezorgen, al een passend aanbod bestaat.<sup>82</sup> Zo is gebleken dat voor enkele alleenstaande minderjarige vreemdelingen een plaatsing in een gesloten inrichting van JeugdzorgPlus<sup>83</sup> aangewezen is. Voor de groep alleenstaande minderjarige vreemdelingen waar bestaande maatregelen niet passen en bestaande begeleiding binnen de mogelijkheden van het COA ontoereikend is, maar waar wel ingegrepen moet worden gezien hun grensoverschrijdend gedrag in de opvang en omgeving, is gespecialiseerde opvang en begeleiding nodig. Om hier in te kunnen voorzien komt er een pilot<sup>84</sup> waar Nidos, in afstemming met het COA, deze alleenstaande minderjarige vreemdelingen in een aangepaste setting met een maximum van 12 plaatsen zal opvangen en begeleiden om te kunnen werken aan, onder andere, gedrag en het toekomstperspectief binnen of buiten Nederland. Opvang van deze alleenstaande minderjarige vreemdelingen zal plaatsvinden in nauwe samenwerking met contractpartners van Nidos met een JeugdzorgPlus aanbod. De pilot duurt vooralsnog een jaar, waarbij een evaluatie zal plaatsvinden naar het functioneren.

### ***Drie onderzoeken over alleenstaande minderjarige vreemdelingen***

Op 29 oktober 2018 werd het Werkprogramma 2019 van het ministerie van Justitie en Veiligheid bekend gemaakt. Dit Werkprogramma is een concrete uitwerking van het Meerjaren-programma 2018-2020 voor het jaar 2019 van de Inspectie Justitie en Veiligheid. Hierbij gaat de Inspectie, in samenwerking met de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ), onder andere een vervolgonderzoek uitvoeren naar de kwaliteit van de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.<sup>85</sup> Daarnaast is het nieuwe opvangmodel, dat op 1 januari 2016 in werking is getreden, geëvalueerd door ABDTOPConsult.<sup>86</sup> Ook heeft het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)<sup>88</sup> onderzocht wat de redenen zijn waarom alleenstaande minderjarige vreemdelingen ervoor kiezen om in Nederland asiel aan te vragen.

Uit het WODC onderzoek blijken de voornaamste redenen voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen van Syrische, Eritrese en Afghaanse afkomst om voor Nederland te kiezen het volgende: de inrichting van de procedures in Nederland (vooral snellere en makkelijkere asiel- en gezinsherenigings-procedures) en de toekomstmogelijkheden voor studie en werk.<sup>89</sup>

82 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2446.

83 JeugdzorgPlus is een zeer intensieve vorm van gespecialiseerde jeugdhulp waarbij de vrijheden van de jeugdige kunnen worden ingeperkt, om te voorkomen dat de jeugdige zich onttrekt of onttrokken wordt aan de hulp die hij nodig heeft.

84 Deze pilot is gestart in februari 2019.

85 *Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018)*, Werkprogramma 2019, Uitvoering Meerjarenprogramma 2018-2020. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/10/29/tk-bijlage-werkprogramma-2019>.

86 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 27062, nr. 107.

87 ABDTOPConsult is een klein team van ervaren topambtenaren dat snel inzetbaar is bij complexe of urgente vraagstukken. De leden zijn benoemd door de ministerraad. ABDTOPConsult is van en voor de (rijks)overheid.

88 Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is een zelfstandig onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid en verricht wetenschappelijk (beleidsgericht) onderzoek.

89 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 27062, nr. 107, bijlage 1.

Het onderzoek van ABDTOPConsult, dat het nieuwe opvangmodel heeft geëvalueerd, concludeert dat de opvang duidelijk is verbeterd ten opzichte van voor 1 januari 2016. In ieder geval twee van de drie doelen van het nieuwe opvangmodel zijn behaald, te weten kleinschalige opvang en het bieden van opvang conform het toekomstperspectief van de alleenstaande minderjarige vreemdeling. Zowel uit het onderzoek van de inspecties als uit de evaluatie van ABDTOPConsult komt het beeld naar voren dat de medewerkers van COA en Nidos zich kenmerken door hun betrokkenheid en bevoegdheid, dat zij positieve aandacht besteden aan de jongeren, geïnteresseerd zijn in hoe het met de alleenstaande minderjarige vreemdeling gaat en zich inspannen om ervoor te zorgen dat de jongeren na hun achttiende verjaardag zelfstandig kunnen functioneren. Een punt van zorg is wel het arbeidsverloop onder mentoren en voogden van alleenstaande minderjarige vreemdelingen, die de uitwisseling van informatie kan bemoeilijken. Daarnaast worden in de twee onderzoeken verschillende verbeterpunten benoemd die met elkaar overeenkomen, met name waar het de begeleiding van alleenstaande minderjarige vreemdelingen betreft. Een verbeterslag is nodig om ervoor te zorgen dat alleenstaande minderjarige vreemdelingen zich optimaal kunnen ontwikkelen en na hun achttiende jaar zelfstandig verder kunnen.<sup>90</sup>

Het COA en Nidos zullen in 2019 een plan van aanpak opstellen voor de aanbevelingen van de inspecties. Hierbij zal in het bijzonder aandacht zijn voor de aanbevelingen die de inspecties maken op het thema veiligheid. Over de ingezette verbetermaatregelen zal de Tweede Kamer in het voorjaar van 2019 verder geïnformeerd worden.<sup>91</sup>

### ***Toezichtszaak bij leeftijdsonderzoek alleenstaande minderjarige vreemdelingen***

Op 29 oktober 2018 werd door het ministerie van Justitie en Veiligheid besloten dat de Inspectie Justitie en Veiligheid<sup>92</sup>, in samenwerking met de Inspectie voor de Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Autoriteit Nuclear en Stralingsbescherming (ANVS), vanaf 2019 toezicht gaat houden op het leeftijdsonderzoek bij alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Leeftijdsonderzoek wordt in Nederland onder andere met behulp van een röntgenfoto van het hand-polsgebied uitgevoerd. Dit is een nieuwe toezichtszaak voor de Inspectie en houdt verband met de opheffing in 2016 van de toenmalige Commissie Toezicht leeftijdsonderzoek.<sup>93</sup>

### ***Aanbevelingen rapport 'leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties'***

In juni 2018 is het rapport 'leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties' gepubliceerd. Het onderzoek is uitgevoerd door onderzoeksbureau Avance in opdracht van de werkgroep Kind in azc en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).<sup>94</sup> Het rapport bevat 92 aanbevelingen, voor een deel gericht aan het COA

<sup>90</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 27062, nr. 107, bijlage 2.

<sup>91</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 27062, nr. 107.

<sup>92</sup> De Inspectie Justitie en Veiligheid is een overheidsinstantie die toezicht houdt voor het ministerie van Justitie en Veiligheid, onder andere op het werkt terrein migratie.

<sup>93</sup> Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018), Werkprogramma 2019, Uitvoering Meerjarenprogramma 2018-2020. Te raadplegen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/10/29/tk-bijlage-werkprogramma-2019>.

<sup>94</sup> Rapport UNICEF, 'Leefomstandigheden van kinderen in asielzoekerscentra en gezinslocaties, Rapportage 1: Conclusies en aanbevelingen', [https://www.unicef.nl/files/1\\_online.pdf](https://www.unicef.nl/files/1_online.pdf), geraadpleegd op 12-12-2018.

en het ministerie van Justitie en Veiligheid en voor een deel gericht aan instanties verantwoordelijk voor de zorg en het onderwijs. Het Ministerie en het COA zijn in 2018 gestart met het invoegen van een deel van de aanbevelingen in een lopend COA traject genaamd 'Verbeteren leef- en speelomgeving'. De uitwerking van de aanbevelingen vindt plaats conform de reactie van de Staatsecretaris aan de Tweede Kamer op 12 november 2018. Het uitgangspunt is dat de lessen uit het 'Avance' rapport en het traject 'Verbeteren leef- en speelomgeving' in 2019 opgenomen worden in de reguliere werkzaamheden van het COA. Daar waar verbeterpunten gericht zijn op de zorg of onderwijs aan kinderen is het COA in overleg met de verantwoordelijke instanties. Zo wordt momenteel gewerkt aan opvoedondersteuning, weerbaarheidstrainingen, voorlichting over zwemmen (het COA participeert in een landelijke campagne Heel Nederland zwemveilig) en vakdagen voor COA medewerkers om de kennis en vaardigheden te delen, borgen en waar nodig te vergroten.

In 2018 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een onafhankelijke onderzoekscommissie ingesteld om onderzoek te doen naar alle aspecten die bijdragen aan het langdurig verblijf van vreemdelingen, zelfs na één of meerdere afwijzingen, alsmede mogelijke oplossingen om langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht tegen te gaan.<sup>95</sup> De commissie verwacht rond juni 2019 haar bevindingen bekend te kunnen maken.

Het COA heeft tevens in 2018 kindvriendelijke voorlichting (een strip) ontwikkeld over veiligheid, die bij het instromen in de COA-opvang gebruikt en uitgedeeld gaat worden. Ook zijn zwemvlogs ontwikkeld door en voor jongeren (uit de doelgroep) om de gevaren van zwemmen in open water in Nederland te laten zien.

### **5.2.2            *Andere kwetsbare groepen***

#### ***Aanpassing Artikel 29 paragraaf C2/3.2 lhbt-asielzoekers***

Op 20 september 2018 wijzigde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aantal zaken met betrekking tot de Vreemdelingencirculaire. Hierin wordt onder andere verduidelijkt hoe wordt omgegaan met toekomstige uitingen van de seksuele gerichtheid van lhbt'ers in het land van herkomst. Daarbij wordt uitgegaan van een bepaalde 'ondergrens'. Deze ondergrens houdt het feitelijk uiten van de eigen geaardheid in en relaties aangaan op een manier die niet wezenlijk anders is dan van heteroseksuelen in het betreffende land van herkomst is geaccepteerd. Als de vreemdeling aangeeft zijn seksuele gerichtheid te willen uiten op een wijze die verder gaat dan deze 'ondergrens' dan toetst de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de geloofwaardigheid van deze uiting en de wijze waarop de vreemdeling voorneemt om in zijn land van herkomst zijn seksuele gerichtheid te uiten. Zijn de gestelde verdergaande uitingen niet geloofwaardig dan gaat de IND na of het invulling geven aan de seksuele gerichtheid conform de 'ondergrens' tot vervolging kan leiden. Daarnaast is opgenomen dat de IND beeldmateriaal kan betrekken bij de beoordeling van een asielverzoek van lhbt'ers, zoals foto's uit het dage-

95 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 19637, nr. 2439.

lijks leven van de vreemdeling. Seksueel getint beeldmateriaal is en blijft hiervan uitgesloten.<sup>96</sup>

### ***Aanpassing IND Werkinstructie lhbt-asielzoekers en bekeerlingen***

De IND heeft de manier waarop zij de geloofwaardigheid van lhbt-asielzoekers en bekeerlingen beoordeelt aangepast (zie ook hoofdstuk 4.3.1). In juli 2018 is dit opgenomen in de IND Werkinstructie voor lhbt-asielzoekers<sup>97</sup> en voor bekeerlingen.<sup>98</sup> Een verandering hierbij is dat het interne informatiebericht voor de beoordeling van bekeringszaken omgezet is naar een openbare werkinstructie. Daarmee wordt voor iedereen zichtbaar hoe de IND bekeringsaanvragen beoordeelt. De werkinstructie voor lhbt'ers was al openbaar. Daarnaast wordt bij lhbt-zaken het zwaartepunt niet langer gelegd op het bewustwordingsproces en de mate van zelfacceptatie. Doordat de hoor- en beslismedewerkers van de IND vragen stellen over persoonlijke ervaringen en betekenisgeving komt in het gehoor het persoonlijke, authentieke verhaal boven tafel. Met de nadruk op het authentieke verhaal kan naar verwachting ook fraude, gepleegd door het vertellen van een standaard aangeleerd verhaal, worden voorkomen. Naast het aanpassen van de werkinstructies investeert de IND extra in de opleiding en training van medewerkers en wordt in de asielbeschikking meer dan voorheen gemotiveerd hoe rekening is gehouden met ingebrachte verklaringen van derden (zoals partners, getuigen of belangenorganisaties) wat betreft lhbt- en bekeringszaken.<sup>99</sup>

<sup>96</sup> Artikel 29, paragraaf C2/3.2, Vreemdelingenwet 2000.

<sup>97</sup> IND Werkinstructie 2018/9, Horen en beslissen in zaken waarin lhbt-gerichtheid als asielmotief is aangevoerd.

<sup>98</sup> IND Werkinstructie 2018/10, Bekeerlingen.

<sup>99</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 19637, nr. 2414.

## 6 INTEGRATIE

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan de beleidsontwikkelingen op het gebied van het Nederlandse integratiebeleid centraal. In Nederland is het ministerie van Justitie en Veiligheid verantwoordelijk voor het migratiebeleid en is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor het integratiebeleid.

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

Op 2 juli 2018 informeerde de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de kamerbrief 'Hoofdlijnen veranderopgave inburgering' de Tweede Kamer over zijn plannen voor een nieuw inburgeringsstelsel.<sup>100</sup> In zijn brief schrijft de Minister dat "in de afgelopen decennia verschillende visies op inburgering en voortschrijdend inzicht over hoe nieuwkomers het best en het snelst volwaardig deel uit kunnen gaan maken van de Nederlandse samenleving, hebben geleid tot een groot aantal wijzigingen in het beleid".<sup>101</sup> De Minister stelt daarbij dat ondanks al die wijzigingen er nog geen inburgeringsstelsel is gevonden waarin inburgeraars adequaat en in grote aantallen het gewenste einddoel bereiken. Volgens de Minister voldoet ook het huidige stelsel, dat er vanuit gaat dat nieuwkomers zelfstandig kunnen inburgeren, daarin niet. In zijn brief stelt de Minister dat de belofte uit 2013, toen het huidige stelsel werd ingevoerd, "niet is waargemaakt" omdat het stelsel "te ingewikkeld en niet effectief is". Volgens de minister van SZW moet om deze redenen het huidige inburgeringstelsel drastisch op de schop. Het doel is dat nieuwkomers sneller aan het werk gaan en een inburgeringstraject volgen dat gericht is op werk, participatie en het leren van de taal. In een intake wordt gekeken wat iemand kan en welk traject passend is. Gemeenten worden weer verantwoordelijk voor het regelen van de inburgering.<sup>102</sup> Voor asielstatushouders wordt het leenstelsel afgeschaft waarmee zij nu nog hun inburgeringscursus inkopen. In zijn brief beoogde de minister van SZW de nieuwe inburgeringswet medio 2020 in werking te laten treden, maar op 15 februari 2019 maakte de Minister in de kamerbrief 'Tussenstand verandering inburgering' bekend dat, om tot een gedegen voorbereiding te komen, de beoogde ingangsdatum verschuift naar 1 januari 2021.<sup>103</sup>

<sup>100</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 32824, nr. 223.

<sup>101</sup> Ibid.

<sup>102</sup> Voor meer informatie, zie: *Rijksoverheid*, 'Inburgering op de schop: nieuwkomers zo snel mogelijk aan het werk, leenstelsel afgeschaft', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/07/02/inburgering-op-de-schop-nieuwkomers-zo-snel-mogelijk-aan-het-werk-leenstelsel-afgeschaft>.

<sup>103</sup> *Rijksoverheid*, 'Kamerbrief Tussenstand verandering inburgering', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/15/kamerbrief-tussenstand-veranderopgave-inburgering>.

## 6.2 Beleidsontwikkelingen

In dit hoofdstuk komen maatregelen die in 2018 zijn genomen op de terreinen inburgeringsonderwijs, taalbeheersing, arbeidsmarkt, maatschappelijke ondersteuning, informatievoorziening en het antidiscriminatiebeleid aan bod. Een aantal van deze maatregelen richt zich specifiek op de integratie van asielstatushouders. De belangrijkste maatregelen worden hieronder kort behandeld.

### 6.2.1 *Kwaliteitsverbetering inburgeringsonderwijs*

In 2018 zijn er op nationaal niveau in Nederland de volgende maatregelen genomen om de kwaliteit van het inburgeringsonderwijs te verbeteren:

#### *Controle inburgeringsonderwijs*

Inburgeraars bepalen in het huidige stelsel zelf hoe zij zich voorbereiden op het inburgeringsexamen. Vrijwel alle inburgeraars volgen een cursus en maken voor de financiering gebruik van een lening van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)<sup>104</sup>. Het aanbod van cursussen verloopt via de vrije markt. Voor het betalen van een cursusfactuur uit de DUO-lening (een lening van de Nederlandse overheid waar inburgeraars voor in aanmerking kunnen komen) moet de cursusaanbieder beschikken over het Blik op Werk keurmerk. Aanbieders van taalcursussen voor inburgeraars moeten over dit keurmerk beschikken. Op verzoek van het ministerie van SZW zijn alle aanbieders van taalcursussen gecontroleerd in 2017 en 2018 op voorwaarden voor het inburgeringsonderwijs en of zij het Blik op Werk keurmerk waardig zijn. Deze controles zijn gestart in juli 2017. Naast de controle van de kwaliteit van het onderwijs, is gestart met een projectteam om fraude bij het inburgeringsonderwijs tegen te gaan. Hiervoor zijn vanaf medio 2018 financiële audits gestart bij cursusinstellingen. Het doel van dit projectteam is het ontwikkelen en toepassen van een nader financieel toezichtinstrument bij de cursusaanbieders. Omdat er bij deze audits blijkt dat het huidige systeem van inburgeringscursussen te fraude gevoelig is, heeft de minister van SZW aangekondigd om per 1 april 2019 een strengere procedure in te stellen voor de toelating van aspirant-taalscholen die inburgeringscursussen aan nieuwkomers verzorgen. Daarnaast kunnen taalscholen vanaf die datum niet meer vooraf facturen indienen bij de DUO. Facturen zullen alleen nog uitbetaald worden als daarvoor ook digitaal bewijs kan worden overlegd.

#### *Regeling inburgering*

De belangrijkste verbeteringen in het huidige inburgeringsstelsel zijn doorgevoerd middels een wijziging van de Regeling inburgering die op 1 juli 2018 in werking is getreden.<sup>105</sup> Deze wijziging omvat onder andere:

- Zowel de uren besteed aan een cursus Nederlands als tweede taal als ook de pogingen staatsexamen NT2 tellen mee voor een ontheffing vanwege aantoonbaar geleverde inspanningen. Deze bestede uren en gedane examenpogingen tellen ook mee bij verlenging van de inburgeringstermijn vanwege niet-verwijtbaarheid, waar dit voorheen niet mocht.

<sup>104</sup> 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.

<sup>105</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 32824, nr. 221.

- Het volgen van een opleiding op minimaal MBO-2 niveau wordt een grond voor verlenging van de inburgeringstermijn waarbij de duur van de verlenging gekoppeld is aan de duur van de opleiding.
- Alfabetiseringsuren en inburgeringsuren kunnen bij elkaar opgeteld worden voor de ontheffing op basis van aantoonbaar geleverde inspanningen vanwege niet-leerbaarheid.

Tegelijkertijd is op die datum de beleidsregel boetevaststelling inburgering in werking getreden.<sup>106</sup> Hierin is het bedrag vastgesteld van de boete die een inburgeraar krijgt wanneer hij niet voor het participatieverklaringstraject slaagt binnen de vastgestelde termijn.

### ***Hoofdpijnen van de Veranderopgave Inburgering***

Op 2 juli 2018 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) in de kamerbrief 'Hoofdpijnen veranderopgave inburgering' wijzigingen aangekondigd in het inburgeringsstelsel.<sup>107</sup> Een tweede brief met de verdere uitwerking is naar de Tweede Kamer gegaan op 15 februari 2019.<sup>108</sup> De Minister streeft ernaar om de nieuwe Wet inburgering in 2021 in te voeren. Om een betere inburgering te bewerkstelligen zet de minister van SZW in op een aantal lijnen die vernieuwend zijn ten opzichte van vorige stelsels. Zo zal onder meer de werkwijze rondom inburgeringscursussen gewijzigd worden. Gemeenten krijgen een regierol in de inburgering. Zij zullen begeleiding geven en zorgen voor een goed aanbod van de lessen. Daarvoor ontvangen zij middelen van het rijk. De huidige lening voor asielstatushouders komt daarmee te vervallen. Voor veel mensen die niet aan de inburgeringsplicht voldeden binnen de vastgestelde termijn, is het terugbetalen een probleem. Voor asielmigranten kon deze lening tot maximaal € 10.000 euro oplopen.

Een andere verandering is de intensivering in de vorm van leerroutes die aansluiten bij de capaciteiten van de inburgeraars. Voor elke inburgeraar zal er bij ingang van het nieuwe stelsel door de gemeente een individueel Plan Inburgering en Participatie (PIP) worden opgesteld, waar de gemeente samen met de inburgeraar een afspraak maakt over het inburgeringstraject.<sup>109</sup> Zo wordt er een einddoel en leerroute voor de inburgeraar vastgesteld die aansluit bij de capaciteiten van de inburgeraar. Zowel de gemeente als de inburgeraar zijn verplicht zich te committeren aan het PIP. De bedoeling is dat dit een persoonlijk programma oplevert voor het leren van de taal in combinatie met werk, vrijwilligerswerk, studie of stage. Voor jonge mensen wordt de doorstroom naar het onderwijs bevorderd, voor mensen met beperkte leervaardigheden komt er een praktische route die gericht is op zelfredzaamheid, activering en het leren van de taal op een lager niveau. Op deze wijze wordt de inburgering effectiever (trajecten sluiten aan bij de persoonlijke situatie) en kunnen misstanden zoals bijvoorbeeld frauduleuze taalbureaus, zoveel mogelijk worden voorkomen.

<sup>106</sup> *Staatscourant*, 2018, nr. 15704.

<sup>107</sup> *Kamerstukken II*, 2017-2018, 32824 nr. 223.

<sup>108</sup> *Kamerstukken II*, 2018-2019, 32824, nr. 245.

<sup>109</sup> *Ibid.*



Het blijft de verantwoordelijkheid van nieuwkomers om binnen de termijn van drie jaar te voldoen aan de inburgeringsplicht. Per route wordt momenteel uitgewerkt hoe men aan de verplichting voldoet. In oktober 2018 is een uitwerkingsagenda naar de Tweede Kamer gestuurd en in februari 2019 een verdere tussenstand.<sup>110</sup>

### ***Ontzorgen asielstatushouders***

Om een betere inburgering te bewerkstelligen zet de minister van SZW naast het verhogen van het taalniveau en begeleiding door gemeenten in op het ontzorgen van asielstatushouders.<sup>111</sup> Het is de bedoeling dat gemeenten alle statushouders de eerste periode een ontzorgend stelsel bieden. De gemeenten betalen voor de statushouder in deze periode de vaste lasten uit de bijstand, zoals huur en energiekosten en verplichte verzekeringen. De duur van deze ondersteuning verschilt per inburgeraar en wordt vastgelegd in het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP) waarin ook de afspraken over de leerroute worden vastgelegd.

### ***Gemeentelijke initiatieven nieuw inburgeringsstelsel***

In opdracht van gemeenten (de G4 en G40)<sup>112</sup> is een inventarisatie gedaan van initiatieven op lokaal niveau die al werken in lijn met het nieuwe inburgeringsstelsel.<sup>113</sup> Het gaat dan om een intake, meer begeleiding bij inburgering, het combineren van inburgering/taal leren en participatie en trajecten die geschikt zijn voor mensen met een lage leerbaarheid waarbij de focus ligt op zelfredzaamheid en activering. Deze inventarisatie draagt bij aan de impuls die in het nieuwe inburgeringsstelsel wordt gegeven aan evidence-based werken, kennisuitwisseling en monitoring.

## **6.2.2 Taalbeheersing**

In 2018 zijn er op nationaal niveau in Nederland de volgende maatregelen genomen om taalvaardigheid van nieuwkomers te verbeteren:

### ***Staatsexamen Nederlands tijdelijk stopgezet.***

Na circulatie van beschrijvingen van eerder gemaakte staatsexamens op sociale media, is het examen 'schrijven' van Programma I van het Staatsexamen Nederlands als tweede taal (Nt2) vanaf 16 oktober 2018 opgeschort tot januari 2019.<sup>114</sup> Na nader onderzoek zijn ook beschrijvingen van de andere onderdelen van het staatsexamen Nt2 op internet aangetroffen. Daarom zijn aansluitend ook alle andere examens voor zowel Programma I als programma II van het Staatsexamen Nt2 vanaf 14 november stopgezet tot maart 2019, over de hervatting heeft de minister van OCW de Tweede Kamer op 22 maart 2019 geïnformeerd.<sup>115</sup> Alle inburgeraars die in deze periode het staatsexamen Nt2 hadden willen

<sup>110</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 32824, nr. 238 en nr. 245.

<sup>111</sup> Voor meer informatie, zie: *Rijksoverheid*, 'Tussenstand verandering op inburgering', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/02/15/kamerbrief-tussenstand-verandering-op-inburgering>.

<sup>112</sup> De vier grote steden (met meer dan 250.000 inwoners) Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam (de G4) en 40 middelgrote steden (de G40).

<sup>113</sup> Jonge, F.T. de (14-03-2018), Position Paper: 'Werk voor asielzoekers en vergunninghouders', *Stedennetwerk G40*, <https://bit.ly/2WrNcoL>, geraadpleegd op 28-1-2019.

<sup>114</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 32824, nr. 237.

<sup>115</sup> Voor meer informatie, zie: *Rijksoverheid*, 'Aanbiedingsbrief beantwoording vragen over Staatsexamen Nt2', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/03/22/aanbiedingsbrief-beantwoording-vragen-over-staatsexamen-nt2>.

doen om daarmee te voldoen aan hun inburgeringsplicht, krijgen een verlenging van hun inburgeringstermijn. De afgenomen examens in 2018 voor het onderdeel 'schrijven' blijven geldig. Het valt niet te achterhalen wie er mogelijk profijt heeft gehad van de voorkennis.

### ***Tijdelijk stopzetten afname onderdeel Schrijfvaardigheid van het inburgeringsexamen***

Na het stopzetten van het afnemen van het Staatsexamen NT2 is ook onderzoek gedaan naar de vragen van het inburgeringsexamen.<sup>116</sup> Hier is uit naar voren gekomen dat er ook vragen van het inburgeringsexamen op internet circuleerden. De aangetroffen vragen zijn op non-actief gezet. Het was echter niet te achterhalen in hoeverre kandidaten voordeel hebben gehad doordat de vragen op internet bekend waren. Hierdoor blijven de afgelegde examens geldig.

Voor het onderdeel 'schrijven' gold dat er dusdanig veel vragen bekend waren dat het niet verantwoord was om dit examenonderdeel nog langer af te nemen. Daarop is het onderdeel schrijfvaardigheid van 1 november 2018 tot 7 november 2018 stopgezet. In de tussentijd zijn er nieuwe examenversies samengesteld op basis van niet-bekend geraakte vragen en nieuw materiaal. Vanaf 8 november 2018 zijn er weer schrijfexamens afgenomen.

### ***Verhoging taalniveau inburgeringsexamen***

In het toekomstige inburgeringsstelsel zoals uitgezet in de eerder genoemde brieven van juli en oktober 2018 en februari 2019, wordt het vereiste taalniveau verhoogd.<sup>117</sup> Momenteel is het vereiste niveau A2, dit wordt B1. Hiervoor zijn extra middelen beschikbaar gemaakt vanuit de overheid. Als uit een objectieve toets blijkt dat taalniveau B1 niet haalbaar is, dan kan de inburgeraar terugvallen op A2 niveau. Inburgeraars die ook hier niet aan kunnen voldoen, kunnen in het nieuwe stelsel gebruik maken van de Z-route (voor analfabeten en mensen met een 'beperkt leervermogen'). Het is de bedoeling dat inburgeraars de Nederlandse taal al beginnen te leren vanaf dag één. Ook voor inburgeraars die een minder hoog taalniveau halen, is alles erop gericht dat ze zo snel mogelijk zelfredzaam worden.

Een ander onderdeel van het verbeteren van de inburgering, zoals uitgezet in de kamerbrief, is dat inburgeraars gestimuleerd zullen worden om het leren van de Nederlandse taal te combineren met (vrijwilligers) werk of een stage. De verwachting is dat zij op deze manier sneller de Nederlandse taal machtig zullen worden. Gemeenten krijgen hierin de regie.

### ***Ontwikkeling van app om onmiddellijk een tolk in te schakelen***

In april 2018 is de app Livewords GO, ontwikkeld door tolk- en vertaalbureau Livewords, die professionals en vrijwilligers ondersteunt bij het communiceren met statushouders.<sup>118</sup> Livewords is verantwoordelijk voor de inzet van tolken in asielzoekerscentra. Met de app

<sup>116</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 32824, nr. 239.

<sup>117</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 32824, nr. 223.

<sup>118</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'App om onmiddellijk een tolk in te schakelen', <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/app-om-onmiddellijk-een-tolk-in-te-schakelen>, geraadpleegd op 12-12-2018.

kunnen gebruikers binnen 40 seconden met een professionele tolk van één van 144 verschillende talen in verbinding staan. In de app kunnen gebruikers niet alleen de taal kiezen, maar ook aangeven of ze voorkeur hebben voor een man of een vrouw.

### 6.2.3 *Arbeidsmarkt*

In 2018 zijn er op nationaal niveau in Nederland de volgende maatregelen genomen ten behoeve van de integratie op de arbeidsmarkt van nieuwkomers:

#### ***Verdere Integratie Arbeidsmarkt (VIA)***

Het programma VIA is opgezet omdat de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond structureel achterblijft.<sup>119</sup> Inmiddels zijn er voldoende inzichten voorhanden over de omvang, de achtergronden en de oorzaken van deze achterstanden. Er is echter onvoldoende inzicht in welke instrumenten of activiteiten effectief zijn om hier kentering in te kunnen brengen. Om deze reden zet het programma VIA in op het in beeld brengen van effectieve instrumenten en werkzame elementen, om deze vervolgens in een volgende fase breder uit te kunnen rollen. Op deze wijze wordt de huidige hoogconjunctuur, waarin de arbeidsmarktkansen verbeteren, benut om op termijn de verbeterende arbeidsmarktkansen van de personen met een migratieachtergrond structureel te kunnen bestendigen.

Om deze effectieve instrumenten in kaart te brengen, worden momenteel verschillende (experimentele) pilots opgezet en voorzien van gedegen evaluatieonderzoek. Om dit te bereiken wordt al in de ontwikkelfase in het bijzonder rekening gehouden met de evalueerbaarheid van de pilots. Voor de vormgeving en uitvoering van de pilots wordt nauw samengewerkt met gespecialiseerde onderzoekers, werkgevers, gemeenten, scholen, andere overheidsinstellingen en departementen. Het Ministerie van Financiën is betrokken bij de opzet en evaluatie van het programma VIA, mede aangezien dit programma gezien de doelstelling en aanpak aansluit bij de operatie Inzicht in Kwaliteit van de Minister van Financiën. Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is nauw betrokken bij de opzet en de uitvoering van de pilots die te maken hebben met relatie studie-arbeidsmarkt.

Binnen het programma VIA wordt een achttal experimentele pilots ontwikkeld. In 2019 zullen alle pilots van start zijn gegaan, de eerste (tussen)resultaten zullen in de tweede helft van 2021 beschikbaar komen. Het gaat om pilots op volgende onderwerpen:

- LOB (loopbaanoriëntatie en -begeleiding) ouderbetrokkenheid: Inzet op intensievere ouderbetrokkenheid op het vmbo<sup>120</sup> t.b.v. een studiekeuze met beter arbeidsperspectief.
- Overgang mbo en arbeidsmarkt: Professionalisering voorbereiding arbeidsmarkt en bredere arbeidsoriëntatie.
- Nudging in de werving en selectie: Tegengaan van vooroordelen d.m.v. eenvoudige aanpassingen in werving en selectieproces bij werkgevers.

<sup>119</sup> Kamerstukken II, 29544, nr. 848.

<sup>120</sup> Voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs, meestal afgekort tot vmbo, is een van de vier vormen van voortgezet onderwijs in Nederland.

- Culturele barometer: Voor werkgevers inzicht mogelijk maken in culturele diversiteit in personeelsbestand doormiddel van database-koppeling met het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)<sup>121</sup>.
- Behoud: Versterken behoud en doorstroomkansen van personeel van niet-westerse migratieachtergrond.
- Uitstroom uit de Werkloosheidswet (WW): Betere aansluiting UWV dienstverlening bij WW-gerechtigden met niet-westerse achtergrond om kans op het vinden van een nieuwe baan te vergroten.
- Leerwerktrajecten: Door combinaties van werken en leren de arbeidsmarktpositie van bijstandsgerechtigde Nederlanders met een migratieachtergrond verbeteren.
- Intensieve begeleiding: Inzetten van verschillende andere instrumenten om de arbeidsmarktkansen te verbeteren van langdurig werklozen met een niet westerse achtergrond (waaronder personen met een Somalische achtergrond).

Het programma VIA richt zich hiermee op verschillende deelgroepen (jongeren en hun ouders, WW-gerechtigden, bijstandsgerechtigden), verschillende actoren (werkgevers, overheidsinstanties) en verschillende fases (opleidingskeuze, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, het vinden van een baan, het vasthouden van de baan, het re-integreren), waarmee het vraagstuk van de arbeidsmarktachterstanden van de personen met een niet westerse achtergrond over de volle breedte wordt aangepakt.

### ***Nieuwe onderwijsroute***

Om een betere inburgering te bewerkstelligen zet de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) met het nieuwe inburgeringsstelsel in op een aantal lijnen die vernieuwend zijn ten opzichte van vorige stelsels.<sup>122</sup> Zo komt er een nieuwe route die gericht is op een zo snel mogelijke doorbegeleiding van jonge inburgeraars naar een Nederlandse beroepsopleiding of het hoger onderwijs. Een Nederlands diploma wordt daarbij gezien als de beste startpositie voor de arbeidsmarkt.

## **6.2.4 Maatschappelijke ondersteuning**

In 2018 zijn er in Nederland nieuwe maatregelen genomen op het gebied van maatschappelijke ondersteuning van nieuwkomers:

### ***Handreiking Gezondheid en welzijn van kinderen statushouders***

Vanuit het Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders is er een handreiking ontwikkeld voor gemeenten die hen moeten helpen met het bevorderen van de gezondheid en het welzijn van kinderen van statushouders.<sup>123</sup> Deze is in maart 2018 aan gemeenten voorgelegd. In de handreiking worden vooral praktische tips gegeven voor preventie van gezondheidsproblemen, maar ook wordt het belang van een goede opvang op

<sup>121</sup> Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) is in Nederland als zelfstandig bestuursorgaan de aangewezen instantie waar verzameling, bewerking en publicatie van statistieken ten behoeve van overheid, wetenschap en bedrijfsleven zijn gecentraliseerd.

<sup>122</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 32824, nr. 223; Kamerstukken II, 2017-2018, 32824, nr. 238.

<sup>123</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Handreiking: Bevorderen gezondheid en welzijn van kinderen van statushouders', <https://vng.nl/onderwerpen/index/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/handreiking-gezondheid-en-welzijn-van-kinderen-statushouders>, geraadpleegd op 10-12-2018.

school, een gezonde leefstijl, een positieve vrijetijdsbesteding en financiële middelen om 'mee te kunnen doen' bij vreemdelingen benadrukt.

### ***Handreiking Preventie en zorg seksuele gezondheid statushouders***

Vanuit het Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders is er een handreiking ontwikkeld voor gemeenten die hen moet helpen met het bevorderen van seksuele gezondheid en welzijn bij statushouders om (gezondheid-) problemen te voorkomen.<sup>124</sup> Deze is in juni 2018 aan gemeenten voorgelegd. Het doel is om gemeenten aan te sporen om statushouders seksuele voorlichting te geven en hun kennis over seksuele risico's te vergoten. Daarnaast stuurt deze handreiking aan op samenwerking binnen een integrale aanpak, vroege signalering en op goede en tijdige toeleiding naar zorg en behandeling.

### ***Impulstraject Gemeentelijke aanpak voor Eritrese statushouders***

Vanuit het Ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders is het Ondersteuningsteam Asielzoekers en Vergunninghouders (OTAV), dat is ondergebracht bij de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), op 1 juni 2018 begonnen met een traject gericht op de ondersteuning van gemeenten in hun aanpak rondom relatief kwetsbare Eritrese statushouders.<sup>125</sup> VNG werkt hierbij samen met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Dit impulstraject is een onderdeel van het ondersteuningsprogramma Gezondheid Statushouders dat eind 2016 is gestart. Het doel van het impulstraject is het ontwikkelen van een gemeentelijke aanpak aan de hand van ervaringen en inzichten van experts en goede praktijkvoorbeelden vanuit gemeenten. De zes gemeenten die mee-doen zijn: Haarlem, Hellendoorn, Leeuwarden, Katwijk, Roosendaal en Zutphen.<sup>126</sup>

### ***Subsidie voor het verbeteren van de ondersteuning van statushouders***

Vanaf augustus 2018 kunnen gemeenten en zorgaanbieders subsidie aanvragen voor onderzoek naar praktijkprojecten voor het versterken van de positie en de regie van statushouders.<sup>127</sup> Het subsidietraject staat ook open voor onderzoeksprojecten om psychotrauma bij statushouders vroeg te signaleren.

### ***Together We Will Stand***

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft voor 2018 en 2019 financiering gegeven voor een ondersteuningsfunctie naar aanleiding van de behoefte aan ondersteuning bij het uitwerken van maatschappelijk initiatief in het kader van het VN Decennium voor mensen van Afrikaanse afkomst (Gemeenschappen van Afrikaanse afkomst: Sub-Sahara Afrika, Surinaams, Antillen en overig Afro-Caribisch).<sup>128</sup> Het doel van

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Impuls integratie Eritrese nieuwkomers: meld uw gemeente aan', <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/impuls-integratie-eritrese-nieuwkomers-meld-uw-gemeente-aan>, geraadpleegd op 13-12-2018.

<sup>126</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Meld u aan voor het kennisnetwerk Eritrese nieuwkomers', <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/meld-u-aan-voor-het-kennisnetwerk-eritrese-nieuwkomers>, geraadpleegd op 13-12-2018.

<sup>127</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Subsidie voor verbeteren ondersteuning statushouders', <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/subsidie-voor-verbeteren-ondersteuning-statushouders>, geraadpleegd op 12-12-2018.

<sup>128</sup> African Descent, 'Overzicht Decade-activiteiten', <https://www.africandescent.nl/home/wiki/181988/activiteiten-decade>, geraadpleegd op 13-12-2018.

de ondersteuningsfunctie is om organisaties en maatschappelijk actief betrokken mensen uit de Afrikaanse gemeenschappen te stimuleren en te adviseren bij het vormgeven en tot uitvoering laten komen van kansrijke maatschappelijke initiatieven. Dit moet leiden tot meer kwalitatieve en impactrijke projecten en meer zichtbaarheid voor projecten vanuit de Afrikaanse gemeenschappen die zich met name richten op de bestrijding van racisme, het bevorderen van inclusie en verbinding in de samenleving en die functioneren met: subsidies van private fondsen en/of; subsidies van relevante publieke fondsen en/of; gemeentelijke en provinciale subsidies en/of; mogelijk met een eigen bijdrage (capaciteit/middelen) en/of; particuliere donaties uit de samenleving. De advisering zal een landelijk bereik hebben in Nederland en in Caribisch Nederland op de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

### **6.2.5 Verbeterde informatievoorziening**

#### ***Voorlichting Immigratie- en Naturalisatiedienst***

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) heeft in maart 2018 in een persbericht kenbaar gemaakt dat er een groep met voorlichters bestaat: medewerkers die naast hun dagelijks werk in het primaire proces (bijvoorbeeld als medewerker infoloket, hoor- en beslismedewerker asiel, beslismedewerker regulier verblijf of vertegenwoordiger van de IND in de rechtbank) regelmatig voorlichting geven over het werk van de IND.<sup>129</sup> Aan een breed scala aan doelgroepen (belangenorganisaties, overheidsdiensten, onderwijs) geven zij uitleg over onder meer werkwijze, procedures en regelgeving voor de verschillende 'producten' van de IND. Door tijdens voorlichtingsbijeenkomsten uitgebreid in te gaan op dit soort vragen hoopt de IND een juiste beeldvorming te bevorderen. Een deel van de voorlichters is ook beschikbaar om aan en in de media uitleg te geven over (de beleving van) het werken bij de IND, bijvoorbeeld over hoe de procedures in elkaar steken.

#### ***Pilot SamenNL***

Op 15 februari 2018 is het digitale platform SamenNL (pilot) gestart.<sup>130</sup> Dit is een platform om initiatieven te laten zien die mensen met verschillende culturele en etnische achtergronden bij elkaar brengen. Het doel van het platform is door deze initiatieven anderen te inspireren om ook activiteiten te ondernemen om mensen met verschillende achtergronden bij elkaar te brengen. SamenNL is een initiatief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

#### ***Website Statushouders in beeld***

In maart 2018 is de website 'Statushouders in beeld' gelanceerd door Stichting Turning Point, waar films en interviews over de integratie van statushouders staan.<sup>131</sup> Deze films gaan onder andere over de aanpak van integratieproblemen in de gemeente Amsterdam en Utrecht. Daarnaast zijn er interviews met veertig statushouders en vijftig professionals over hun ervaringen met verschillende facetten van het inburgeringsproces.

<sup>129</sup> Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), 'Voorlichting op locatie', <https://ind.nl/contact/Paginas/Voorlichting-op-locatie.aspx>, geraadpleegd op 13-12-2018.

<sup>130</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), 'Platform SamenNL online', <https://www.nieuwsszw.nl/platform-samen-nl-online/>, geraadpleegd op 13-12-2018.

<sup>131</sup> Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Website statushouders in beeld gelanceerd', <https://vng.nl/onderwerpen/index/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/statushouders-in-beeld-gelanceerd>, geraadpleegd op 12-12-2018.

### ***Nieuwe website van VluchtelingenWerk Nederland gelanceerd***

In augustus 2018 heeft VluchtelingenWerk Nederland (VWN)<sup>132</sup> een nieuwe website gelanceerd, waar statushouders informatie kunnen vinden over de asielprocedure, gezinshereniging, huisvesting, gezondheidszorg, werk en inkomen en inburgering.<sup>133</sup> De informatie is in acht talen beschikbaar.

### **6.2.6 Antidiscriminatie beleid**

In 2018 zijn de volgende ontwikkelingen geweest ten aanzien van de bevordering, implementatie en monitoring van antidiscriminatiebeleid:

#### ***Kabinetsaanpak discriminatie***

In april 2018 zijn de Kabinetsaanpak discriminatie en de tweede voortgangsrapportage van het Nationaal Actieplan tegen Discriminatie gepubliceerd en aan de Tweede Kamer gezonden.<sup>134</sup> De inspanningen om discriminatie tegen te gaan, richten zich met name op:

- De aanpak van arbeidsmarktdiscriminatie, waaronder:
  - De aanpak van discriminatie bij sollicitatieprocedures, zwangerschap en een stevige handhavende rol voor de inspectie SZW.<sup>135</sup>
  - De verdere integratie op de arbeidsmarkt van Nederlanders met een migratieachtergrond (voor meer informatie, zie hoofdstuk 6.2.3).
  - Een inclusieve overheid en een voorbeeldrol voor de overheidswerkgever.
- Een effectieve strafrechtelijke aanpak.
- De lokale aanpak van discriminatie, waaronder:
  - De versterking van anti-discriminatievoorzieningen.
  - De stimulering van lokaal antidiscriminatiebeleid.
- Het aanscherpen van het wettelijk kader:
  - Verkennen toegevoegde waarde van een separaat 'hate crime artikel' in de strafrechtelijke aanpak van delicten met een discriminatoir motief.
  - Verhoging van het strafmaximum voor het aanzetten tot haat en geweld.

Binnen de brede aanpak zijn verschillende programma's en aanpakken te onderscheiden. Zoals onder meer het tegengaan van etnisch profileren, arbeidsmarktdiscriminatie en lokale aanpak. Maar ook de gelijke kansen in het onderwijs, de code culturele diversiteit voor publiek gefinancierde culturele instellingen en de verduidelijking van de burgerschaps-opdracht voor primair en voortgezet onderwijs zijn hier van belang. Daarnaast zijn er ook specifieke activiteiten gericht op het tegengaan van onder meer antisemitisme, moslim-discriminatie en discriminatie op huidskleur. Een voorbeeld van een specifieke activiteit binnen deze aanpak in 2018-2019 is het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven door het kabinet door middelen beschikbaar te stellen aan twee fondsen: het VN Decennium Fonds Sociaal (Oranje Fonds) en VN Decennium Fonds Cultuur

132 VluchtelingenWerk Nederland is een onafhankelijke organisatie die zich inzet voor de belangen van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland.

133 *Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)*, 'site met informatie voor vluchtelingen online', <https://vng.nl/onderwerpenindex/asiel/asielbeleid-en-integratie/nieuws/site-met-informatie-voor-vluchtelingen-in-nederland-online>, geraadpleegd op 12-12-2018.

134 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 30950, nr. 156.

135 De Inspectie SZW controleert of werkgevers en werknemers zich houden aan de wet- en regelgeving rond arbeidsomstandigheden, arbeidsmarkt, arbeidsverhoudingen en sociale zekerheid.

(Prins Bernhard Cultuurfonds). Vanuit deze fondsen worden (innovatieve) culturele en maatschappelijke initiatieven ondersteund, gericht op tegengaan van (anti-zwart) racisme.

### ***Lokale aanpak***

In Nederland bestaat een voor Europa uniek stelsel van antidiscriminatievoorzieningen, organisaties waar slachtoffers van discriminatie terecht kunnen voor gratis advies en bijstand. Elke gemeente heeft een dergelijke voorziening ingericht of heeft zich erbij aangesloten. Zij opereren op lokaal of op regionaal niveau. In april 2018 is een handreiking voor gemeenten ontwikkeld en uitgereikt om lokaal antidiscriminatiebeleid (verder) vorm te geven.<sup>136</sup> De handreiking biedt gemeenten tips, goede voorbeelden en achtergrondinformatie over discriminatie en wetgeving.

### ***Etnisch profileren***

In 2017 heeft de Nationale Politie een kleinschalige pilot uitgevoerd met onafhankelijke klachtbemiddelaars bij klachten over etnisch profileren.<sup>137</sup> Deze pilot is in april 2018 geëvalueerd met de medewerkers van de Nationale Ombudsman.<sup>138</sup>

De politie heeft een handelingskader vastgesteld voor het bewuster en zorgvuldiger uitvoeren van proactieve controles. Van maart 2018 tot eind oktober 2018 loopt een pilot waaraan tien teams meedoen. Het doel is het uittesten van het handelingskader en de 'Meos app' (Mobiël Effectiever Op Straat) proactief controleren. De Meos app is ondersteunend bij het uitvoeren van proactieve controles doordat deze meer gerichte informatie oplevert over de persoon of het voertuig (over bijvoorbeeld eventuele eerdere controles of boetes).<sup>139</sup> Alle medewerkers in de pilotteams krijgen een training. De Politieacademie monitort de pilot. Dit levert inzichten op voor een succesvolle landelijke implementatie. Ondertussen worden alle betreffende medewerkers in de eenheden geïnformeerd over het handelingskader.

### ***Actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie***

In 2018 is het actieplan Arbeidsmarktdiscriminatie vernieuwd.<sup>140</sup> Het actieplan is gericht op alle werkgevers, werknemers, en burgers. De focus van het actieplan ligt op het tegengaan van discriminatie op alle gronden bij werving en selectie, het bestrijden van zwangerschaps- discriminatie en het tegengaan van beloningsdiscriminatie tussen vrouwen en mannen. In november 2018 is de nadere uitwerking van het actieplan naar de Kamer gestuurd.

<sup>136</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 30950, nr. 156, bijlage 840637.

<sup>137</sup> Ibid.

<sup>138</sup> De Nationale ombudsman is een onafhankelijke functionaris die klachten van burgers over onbehoorlijk overheidsoptreden behandelt.

<sup>139</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 30950, nr. 156, bijlage 840633.

<sup>140</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 29544, nr. 834.



***Het actieplan is opgezet volgens drie hoofdlijnen:***

1. Toezicht en handhaving: In het vernieuwde actieplan arbeidsmarktdiscriminatie is aangekondigd dat de bevoegdheden van de Inspectie SZW verruimd worden, zodat toezicht en handhaving mogelijk worden met betrekking tot de aanwezigheid van wervings- en selectiebeleid bij werkgevers, waarin voldoende waarborgen moeten worden opgenomen om discriminatie van sollicitanten te voorkomen en tegen te gaan. Ook wordt gezien hoe de Inspectie SZW, in samenhang met het toezicht op het wervings- en selectiebeleid van werkgevers, toezicht kan houden op derde partijen die diensten verlenen in werving- en selectieprocedures, waaronder uitzendbureaus.
2. Onderzoek en instrumenten: toepasbare instrumenten, ontwikkeld voor werkgevers, personeelsfunctionarissen en ondernemingsraadsleden om vooroordelen bij werving en selectie tegen te gaan.
3. Kennis en bewustwording: het stimuleren van kennis over en bewustwording van discriminatie en uitsluiting op de arbeidsmarkt en wat welwillende werkgevers kunnen doen om dit te voorkomen. Daarnaast wordt het belang van een inclusieve en diverse werkvloer onder de aandacht gebracht middels campagnes en bijeenkomsten.

***Handreiking Levensbeschouwing COA***

De Handreiking Levensbeschouwing biedt medewerkers van het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) een houvast of denkrichting in situaties waar de (uiting van) levensbeschouwing van een bewoner een rol speelt of wanneer religieuze of levensbeschouwelijke organisaties rondom een locatie contact zoeken met het COA en/of bewoners. De Handreiking geeft daarmee ook aan deze organisaties inzicht in hoe het COA met dit thema omgaat en wat zij hierbij kunnen en mogen verwachten van het COA.

Het COA zet zich in om asielzoekers over de Nederlandse regels, normen en waarden voor te lichten en bewustwording te creëren. Belangrijke aspecten zijn het respecteren van artikel 1 van onze grondwet, de vrijheid van godsdienst en het non-discriminatiebeginsel. De afgelopen periode heeft het COA hieraan gewerkt d.m.v. de volgende activiteiten:

1. De oprichting van een werkgroep Informatievoorziening grondrechten. De werkgroep bestaat uit een 20-tal maatschappelijke en religieuze organisaties die een adviserende en monitorende rol hebben, ten aanzien van de voorlichting over grondrechten, discriminatie en religie door het COA aan asielzoekers.
2. In samenwerking met maatschappelijke organisaties voor religie en levensbeschouwing, is een pilot informatievoorziening grondrechten op twee asielzoekerscentra uitgevoerd. Het doel betrof het voeren van verdiepende gesprekken met bewoners over de invulling van Artikel 1 van de Grondwet. De beproefde aanpak in de pilot met de religieuze en levensbeschouwelijke organisaties wordt in 2019 onderdeel van het voorlichtings- en trainingsprogramma Wonen en Leven op een COA Locatie (WLCL).<sup>141</sup>

<sup>141</sup> Voor meer informatie, zie: Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), 'Programma Wonen en leven op een COA-locatie, <https://www.coa.nl/nl/asielopvang/wonen-op-een-asielzoekerscentrum/begeleiding-en-voorlichting/programma-wonen-en-leven-op>.

## 7 GRENZEN, VISA EN SCHENGEN

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op beleidsontwikkelingen op het gebied van grensbewaking, visumbeleid en Schengen.

### 7.2 Beleidsontwikkelingen

In 2018 zijn er verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd op gebied van grensbewaking en visumbeleid. In onderstaande twee paragrafen worden de belangrijkste ontwikkelingen en maatregelen toegelicht: meer geld voor grensbewaking, registratie van SIS documenten, aanpassing van de werkwijze bij signalisering van een inreisverbod van een derde land met een verblijfsstatus in een andere lidstaat, het vooraf verstrekken van informatie over passagiers aan boord van een zeeschip en het verplicht stellen van een transitvisum voor Cubanen die via Nederland reizen. Deze wijzigingen en maatregelen worden hieronder kort toegelicht.

#### 7.2.1 Grensbewaking

##### ***Meer geld voor grensbewaking***

Het kabinet Rutte II heeft in de voorjaarsnota 2017 structureel €20 miljoen extra per jaar beschikbaar gesteld voor de grenspolitietaken van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Het doel van deze maatregel is om de reeds ingezette verhoging van de capaciteit voor grensbewaking met 135 fte<sup>142</sup> voort te zetten en uit te breiden met 65 fte, onder andere op de luchthavens.<sup>143</sup> In aanvulling hierop is in de begroting 2018 structureel, vanaf 2019, €23,4 miljoen vrijgemaakt voor de verdere intensivering van de grensbewakingstaak. Met het vanaf 2019 toegezegde structurele budget kan de Koninklijke Marechaussee de personele sterkte verder ophogen met 417 fte.<sup>144</sup>

##### ***Registratie SIS documenten***

Om te voorkomen dat documenten van vreemdelingen die geëmigreerd zijn of met onbekende bestemming vertrokken zijn nog gebruikt kunnen worden als identiteitsdocument of als document om Nederland in te reizen, is het beleid in paragraaf A2/12.2 van de Vreemdelingencirculaire (Vc) gewijzigd. In het beleid is met deze wijziging vastgelegd dat documenten van deze vreemdelingen in het Schengeninformatiesysteem (SIS) worden geregistreerd voor de resterende geldigheidsduur.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Fte staat voor fulltime-equivalent. Het is een rekeneenheid waarmee de omvang van een functie kan worden uitgedrukt. Eén fte staat gelijk aan een volledige werkweek.

<sup>143</sup> Kamerstukken II, 2017-2018, 34775X, nr. 2.

<sup>144</sup> Ministerie van Defensie, 'Rijksbegroting 2019 X Defensie', 19-09-2018.

<sup>145</sup> Staatscourant, 2018, nr. 52887.

### ***Aanpassing van de werkwijze bij signalering van een inreisverbod van een vreemdeling met verblijfsstatus in andere lidstaat***

In verband met jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie<sup>146</sup> over de werkwijze bij signalering van inreisverboden in het geval een derdelander een verblijfsstatus in een andere lidstaat heeft, is het beleid in paragraaf A4/2.2 van de Vreemdelingencirculaire (Vc) gewijzigd.<sup>147</sup> Met deze beleidswijziging is het mogelijk om een derdelander in het bezit van een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfsvergunning een (zwaar) inreisverbod op te leggen. Tevens maakt deze wijziging het mogelijk om deze derdelanders in geval er sprake is van ernstige openbare orde aspecten voor langere tijd de toegang tot Nederland onttrekken ter bescherming van de samenleving.

### ***Voorafgaande informatieverstrekking over passagiers aan boord van een zeeschip***

In het belang van de rederijen, de passagiers en de Nederlandse autoriteiten belast met de grensbewaking is het Voorschrift Vreemdelingen gewijzigd. Deze wijziging is in lijn met de vorig jaar ingevoerde aanscherping van grenscontroles van burgers van de Europese Unie.<sup>148</sup> Met deze wijziging zijn gezagvoerders verplicht gegevens met betrekking tot gevaar voor de openbare orde en nationale veiligheid te zenden via een elektronisch platform aan het hoofd grensdoorlaatpost voorafgaand aan ontschepping.<sup>149</sup>

## **7.2.2 Visumbeleid**

### ***Transitvisum verplicht voor Cubanen die via Nederland reizen***

De minister van Buitenlandse Zaken heeft besloten dat Cubanen die via Nederland naar een bestemming buiten het Schengengebied reizen vanaf 29 januari 2018 in het bezit moeten zijn van een transitvisum. Een transitvisum is een visum waarmee een reiziger op een Nederlands vliegveld mag overstappen naar een bestemming buiten het Schengen-gebied. Het visum (ook wel A-visum genoemd) geeft geen toegang tot Nederland of een ander Schengenland. De reiziger mag het vliegveld dus niet verlaten.<sup>150</sup> De aanleiding voor het invoeren van de transitvisumplicht is erin gelegen dat er een sterke toename te zien was in het aantal Cubanen dat via Nederland op weg was naar een bestemming buiten het Schengengebied, maar op Schiphol de reis afbrak om vervolgens een asielaanvraag in te dienen. De mogelijkheid om visumvrij te transiteren heeft niet tot doel reizigers de mogelijkheid te bieden asiel te vragen in het land van transit. Met het instellen van een luchthaven-transitvisumplicht kan vooraf beter worden onderzocht of de documenten van een reiziger (in het bijzonder het ticket en het grensoverschrijdingsdocument) in overeenstemming zijn met het reisdoel en de intenties van de reiziger.<sup>151</sup>

<sup>146</sup> Uitspraak Europese Hof van Justitie, 16 januari 2018, nr. C-240/17.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Zie: Verordening EU 2017/258 van het Europees Parlement en de Raad van 15-03-2017 tot wijziging van Verordening EU 2016/399 inzake het aanscherpen van de controles aan de hand van relevante databanken aan de buitengrenzen (publicatieblad van de EU, 18-03-2017, L74/1).

<sup>149</sup> Staatscourant, 2018, nr. 17763.

<sup>150</sup> *Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)*, 'Transitvisum verplicht voor Cubanen die via Nederland reizen', <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Transitvisum-verplicht-voor-Cubanen-die-via-Nederland-reizen.aspx>, geraadpleegd op 05-12-2018.

<sup>151</sup> *Aanhangsel Handelingen II*, 2017-2018, nr. 1306.

## 8 NEDERLANDERSCHAP EN STAATLOOSHEID

### 8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de Nederlandse beleidsontwikkelingen inzake Nederlanderschap en staatloosheid behandeld.

#### ***Geregistreerde staatlozen in Nederland***

In Nederland staan op dit moment ruim 4000 mensen als staatloos geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP).<sup>152</sup> Dat is maar een klein deel van de ongeveer 80.000 personen van wie de nationaliteit onbekend is. Onder de geregistreerde staatlozen zijn bijvoorbeeld Molukkers, Roma, mensen van Surinaamse herkomst, Rohingya uit Myanmar, migranten uit de voormalige Sovjet-Unie en staatloze Palestijnen uit Syrië. De groep staatloze Molukkers is wettelijk gelijkgesteld aan Nederlanders. Zij hebben volgens de Faciliteitenwet een bijzondere positie.

#### **Box 5: Staatloosheid**

De Rijksoverheid omschrijft het begrip 'staatloos' als volgt: staatloos zijn betekent dat geen enkel land volgens zijn wetgeving de betrokkene als zijn onderdaan beschouwt.<sup>153</sup> Omdat staatlozen door geen enkel land als burger worden erkend, en dus zonder nationaliteit zijn, kunnen zij geen beroep doen op de bescherming van een overheid. Nadat een vluchteling drie jaar als 'staatloos' in de Basisregistratie Personen (BRP) geregistreerd heeft gestaan, kan hij een permanente verblijfsvergunning krijgen. Dit komt doordat internationaal is afgesproken dat het hebben van een nationaliteit een mensenrecht is.<sup>154</sup>

De Rijksoverheid werkt op dit moment aan een nieuw wetsvoorstel (zie paragraaf 8.2.2 van dit hoofdstuk). Staatlozen die niet met documenten kunnen aantonen dat zij staatloos zijn, kunnen een uitspraak van de rechter krijgen over hun status. Beoordeelt de rechter hen als staatloos, dan kan betrokkene vervolgens de rechten krijgen die aan staatloosheid zijn verbonden.<sup>155</sup>

<sup>152</sup> Voor meer informatie, zie: *Rijksoverheid*, 'Nederlandse nationaliteit, Staatloosheid', <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nederlandse-nationaliteit/staatloosheid>.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> Voor meer informatie zie: *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, 'Staatloosheid in Nederland', <http://www.unhcr.org/nl/wp-content/uploads/UNHCR-Staatloosheid-in-Nederland-NLD.pdf>.

<sup>155</sup> Personen die hun staatloosheid kunnen laten registreren in de Basisregistratie Personen (BRP) kunnen: een reisdocument aanvragen en via een versoepelde regeling Nederlander worden. Zij kunnen dan na 3 jaar legaal verblijf de Nederlandse nationaliteit aanvragen, tegen lagere kosten.

## 8.2 Beleidsontwikkelingen

Op het gebied betreffende het verkrijgen van het Nederlanderschap en de vaststelling van staatloosheid hebben zich in 2018 een aantal belangrijke beleidsontwikkelingen voorgedaan. Hieronder worden deze wijzigingen kort toegelicht.

### 8.2.1 *Nederlanderschap*

#### ***Termijn aanvraag Nederlanderschap na een misdrijf van vier naar vijf jaar***

Per 1 mei 2018 is de rehabilitatietermijn verlengd van vier naar vijf jaar.<sup>156</sup> Dit betekent dat het Nederlanderschap alleen kan worden verkregen als de vreemdeling binnen vijf jaar voor de aanvraag niet is veroordeeld voor een misdrijf. Voor 1 mei 2018 was dit nog vier jaar. De wijziging geldt zowel voor naturalisatieaanvragen als voor optie.<sup>157</sup> De aanvraag wordt ook afgewezen als er op het moment van indiening of de beslissing een serieuze verdenking bestaat dat de aanvrager een misdrijf heeft gepleegd waarop een sanctie kan volgen.

#### ***Modernisering van het nationaliteitsrecht***

Zoals verwoord in het regeerakkoord van 2017 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer geïnformeerd over de modernisering van het nationaliteitsrecht.<sup>158</sup> De wetswijziging bestaat uit twee componenten, die in samenhang worden voorbereid. Het gaat om een verruiming van de mogelijkheid van het bezit van meerdere nationaliteiten voor aankomende eerste generatie emigranten en immigranten. Gelijktijdig komt er voor volgende generaties een verplicht keuzemoment dat daadwerkelijk leidt tot het behoud van niet meer dan één nationaliteit. De keuze voor het op deze wijze beperken bij volgende generaties van een voortdurend en uitbreidend bezit van meervoudige nationaliteit ligt in de overweging dat meervoudige nationaliteit ertoe leidt dat meer dan één rechtstelsel van toepassing is op de betrokken persoon, waardoor als gevolg van niet met het Nederlandse recht congruerende uitgangspunten van andere rechtssystemen er conflictueuze rechtssituaties kunnen ontstaan.<sup>159</sup> Rechten en plichten kunnen als gevolg van meervoudig nationaliteitsbezit tegenstrijdig geregeld zijn. De Staatssecretaris zal naar verwachting een conceptwetsvoorstel in consultatie brengen in het eerste kwartaal van 2019.

156 Besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 19-01-2018, nummer WBN 2018/1, houdende wijziging van de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003.

157 De optieprocedure is een korte (drie maanden) eenvoudige procedure om het Nederlanderschap te verkrijgen. Men moet wel horen tot een in de wet genoemde bijzondere groep.

158 Kamerbrief 11 september 2018 over Proces modernisering nationaliteitsrecht: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2018/09/11/tk-proces-modernisering-nationaliteitsrecht/tk-proces-modernisering-nationaliteitsrecht.pdf>.

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

## 8.2.2 *Staatloosheid*

### ***Wetsvoorstel vaststelling staatloosheid***

Op 5 februari 2018 beantwoordde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid kamervragen van leden van de regeringspartij D66 over staatloze kinderen. Hierbij kwam het wetsvoorstel voor een vaststellingsprocedure staatloosheid ter sprake. Dit wetsvoorstel ligt momenteel bij de Raad van State (RvS) en zal daarna ingediend worden bij de Tweede Kamer.<sup>160</sup>

De Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) heeft als uitgangspunt dat kinderen bij geboorte alleen van rechtswege de Nederlandse nationaliteit verwerven, indien één of beide ouders Nederlander zijn. Momenteel kent de Rijkswet op het Nederlanderschap wel een oplossing voor staatloos in Nederland geboren kinderen. Op dit moment kunnen staatloos in Nederland geboren kinderen na drie jaar rechtmatig verblijf zelfstandig, door optie, Nederlander worden. Met ingang van het wetsvoorstel vaststelling staatloosheid komt voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder rechtmatig verblijf binnen 'afzienbare tijd' ook een mogelijkheid om door optie Nederlander te worden. Het Kabinet heeft namelijk besloten, onder voorwaarden, ook een optierecht toe te kennen aan deze kinderen.

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)<sup>161</sup> concludeerde in 2013 dat Nederland geen goede procedure heeft om staatloosheid vast te stellen.<sup>162</sup> Met het wetsvoorstel vaststelling staatloosheid zal deze leemte opgevuld worden. In het wetsvoorstel wordt een procedure in het leven geroepen om staatloosheid vast te laten stellen door een rechter. Beoordeelt de rechter hen als staatloos, dan kan betrokkene vervolgens de rechten krijgen die aan staatloosheid zijn verbonden.<sup>163</sup> Met het wetsvoorstel wordt een vooruitgang bereikt ten opzichte van de huidige situatie omdat naar verwachting meer personen hun staatloosheid zullen kunnen aantonen. Het gaat daarbij vooral om personen die rechtmatig in Nederland verblijven maar die slecht of niet gedocumenteerd zijn. Met de nieuwe vaststellingsprocedure zal een deel van de groep vreemdelingen die momenteel in de Basisregistratie Personen (BRP) is opgenomen met 'nationaliteit onbekend' voortaan kunnen worden ingeschreven met het gegeven staatloos.<sup>164</sup>

### ***Staatloosheid bij Palestijnen uit Syrië, de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever, Irak, Jordanië en Libanon***

Bij Palestijnen uit Syrië, de Gazastrook, de Westelijke Jordaanoever, Irak, Jordanië en Libanon wordt staatloosheid enkel geregistreerd indien deze staatloosheid voldoende met documenten is onderbouwd. In totaal moet de vreemdeling drie originele documenten overleggen.<sup>165</sup> Deze zijn: (1) een identiteitsdocument, (2) een geboorteakte en (3)

<sup>160</sup> Aanhangsel Handelingen II, 2017-2018, nr. 1066.

<sup>161</sup> De onafhankelijke Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) adviseert kabinet en parlement gevraagd en ongevraagd over migratie.

<sup>162</sup> Adviesrapport ACVZ (2013), 'Geen land te bekennen': <https://acvz.org/pubs/geen-land-te-bekennen/>.

<sup>163</sup> Mensen bij wie staatsloosheid is vastgesteld kunnen: een reisdocument aanvragen en via een versoepelde regeling Nederlander worden. Zij kunnen dan na 3 jaar legaal verblijf de Nederlandse nationaliteit aanvragen, tegen lagere kosten.

<sup>164</sup> Aanhangsel Handelingen II, 2017-2018, nr. 1066.

<sup>165</sup> Voor meer informatie, zie: Nieuwsbericht *Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)*, 15-09-2017, 'Staatloosheid bij Palestijnen': <https://nvvb.nl/nl/communicatie/nieuwsberichten/staatloosheid-bij-palestijnen/>.

documenten van de GAPAR<sup>166</sup> of UNRWA<sup>167</sup>. Als de Palestijnse vreemdeling uit elk van deze drie genoemde documentgroepen minimaal één document kan tonen, dan wordt staatloosheid aangenomen. Dit is ingevoerd vanaf 1 september 2017 en heeft in de loop van 2018 de status van een belangrijke beleidslijn gekregen. Deze registratie van staatloosheid is van belang in verband met opname van dat gegeven in de Basisregistratie Personen (BRP).<sup>168</sup> Als staatloosheid is opgenomen in de BRP brengt dit belangrijke rechten met zich mee, zoals het recht om versneld te naturaliseren. Gegevens van staatloosheid dienen om deze reden een hoge mate van betrouwbaarheid te hebben.<sup>169</sup>

166 De General Authority for Palestine Arab Refugees (GAPAR) is een departement van de Syrische overheid belast met het beheer van Palestijnse vluchtelingenzaken.

167 Het United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA) is de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties die zich richt op hulp en ontwikkeling van de Palestijnse vluchtelingen in het Midden-Oosten.

168 Nederlandse gemeenten houden persoonsgegevens van burgers bij in de BRP.

169 Nieuwsbericht *Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken (NVVB)*, 15-09-2017, 'Staatloosheid bij Palestijnen': <https://nvvb.nl/nl/communicatie/nieuwsberichten/staatloosheid-bij-palestijnen/>.

## 9 IRREGULIERE MIGRATIE

### 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de belangrijkste beleidswijzigingen die op het gebied van irreguliere migratie en mensensmokkel zijn doorgevoerd aan bod. De wijzigingen hebben voornamelijk betrekking op de preventie van irreguliere migratie en mensensmokkel. Verder wordt ook aandacht besteed aan het monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes. Nederland heeft zich in 2018 onder andere ingezet op preventie van irreguliere migratie door bewustwordingscampagnes. In dit kader werd ook de bilaterale relatie met belangrijke migratielanden versterkt door bezoeken van de minister van Buitenlandse Zaken aan Nigeria, Niger en Tunesië en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking<sup>170</sup> aan Libië en Tunesië.

### 9.2 Beleidsontwikkelingen

Het Rijk heeft in 2018 verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd op gebied van irreguliere migratie en mensensmokkel. De belangrijkste wijzigingen worden hieronder kort toegelicht.

#### 9.2.1 *Preventie van irreguliere migratie*

##### ***Preventie van irreguliere migratie door bewustwordingscampagnes***

Evenals in eerdere jaren zette Nederland ook 2018 in op preventie van irreguliere migratie door bewustwordingscampagnes. In 2018 liepen er meerdere door Nederland gefinancierde programma's voor bewustwording van potentiële irreguliere migranten in herkomstlanden van de risico's van de irreguliere reis en van verblijf in de Europese Unie (Ethiopië, Gambia, Guinee, Irak, Mali, Nigeria, Senegal en Tunesië). Zo werden er via de 'social enterprise' Seefar, één op één gesprekken gevoerd met vrouwenspersonen, discussiebijeenkomsten gehouden en ondersteuning geboden door gesprekken per telefoon en interventies via andere media.<sup>171</sup> De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)<sup>172</sup> ondersteunde, uit onder meer Libië, terugkerende migranten om via sociale media hun ervaringen te delen en met leeftijdgenoten in gesprek te gaan over risico's van irreguliere migratie en alternatieven. In Ethiopië ondersteunde IOM de overheid bij het bespreken van irreguliere migratie en alternatieven in herkomstgemeenschappen. Ook steunde Nederland de Ethiopische overheid bij het inzetten van artiesten als rolmodellen. In Mali steunde Nederland het maken van een film over de gevaren van irreguliere migratie. Nederland en Duitsland co-financierden samen een bewustwordingscampagne van IOM in Tunesië, die eind 2018 startte. Dit project wordt voor 90% betaald uit het Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF)<sup>173</sup>. Duitsland en Nederland dragen ieder 5% bij.

170 De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is een minister zonder portefeuille (zonder eigen ministerie) die is ondergebracht bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De Minister zet zich in voor de Nederlandse handel met het buitenland én voor meer stabiliteit en groei in ontwikkelingslanden.

171 Informatie aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 10-12-2018.

172 De internationale organisatie IOM speelt in Nederland een belangrijke rol bij vrijwillige terugkeer en herintegratie van vreemdelingen.

173 Het Asiel, Migratie en Integratiefonds is een onderdeel van de subsidieregeling voor de Europese migratie- en veiligheidsfondsen 2014-2020 en biedt subsidie aan projecten die zich richten op asiel en opvang, integratie en terugkeer.



Belangrijkste doel van de cofinanciering is de bevordering van coördinatie en samenwerking tussen EU-lidstaten op dit vlak.

Het belang van coördinatie en samenwerking, en een betere inzet op kwaliteit en effectiviteit, ligt ook ten grondslag aan een Nederlands initiatief om een werkgroep op Europees niveau op te zetten binnen het kader van het Europees Migratie Netwerk (EMN).<sup>174</sup> Het initiatief kreeg brede steun en de werkgroep Informatiecampagnes is eind 2018 formeel opgericht.<sup>175</sup> In de samenwerking met IOM heeft Nederland in 2018 een bijzonder accent gelegd op het mogelijk maken van evaluatie van effectiviteit van de programma's. IOM begon met Nederlandse steun aan een pilot voor een evaluatie volgens de wetenschappelijke meest verantwoorde methode. Dit is een primeur voor bewustwordingscampagnes. Alle voornoemde programma's en activiteiten zijn opgezet volgens de actuele inzichten over effectieve informatiecampagnes, overeenkomstig de kabinetsinzet en worden gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).<sup>176</sup>

In 2018 schreef het ministerie van Buitenlandse Zaken een tender uit waaronder niet overheidsorganisaties projectvoorstellen konden indienen voor onder meer bewustwordingscampagnes, en begon met de beoordeling van de voorstellen.<sup>177</sup>

### ***Uitbreiding en versterking van het Nederlandse postennetwerk***

In het regeerakkoord van 2017 kondigde het kabinet Rutte III de uitbreiding en versterking van het Nederlandse postennetwerk van ambassades, consulaten generaal (CG's) en Permanente Vertegenwoordigingen (PV's) aan.<sup>178</sup> Bij deze uitbreiding en versterking worden de volgende prioriteiten aangehouden: ring van instabiliteit, migratie, veiligheid, economische groeikansen en versterkte inzet op Europa.<sup>179</sup>

Het Nederlandse kabinet wil irreguliere migratie tegengaan door het aanpakken van grondoorzaken in herkomstlanden, opvang in de regio en migratiemanagement. Daarvoor is het nodig dat Nederland de samenwerking met herkomst- en doorreislanden verbetert en intensificeert. In 2018 zijn ambassadekantoren posten geopend in Burkina Faso, Niger en Tsjad. De posten in Abuja, Bamako, Khartoem, Amman, Tunis en New York (de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Verenigde Naties) zijn hiertoe in 2018 versterkt en er is besloten tot verdere versterking van posten in de ring rond Europa.

174 Kamerbrief van 22-03-2017 inzake 'WODC onderzoek Informatiecampagnes': <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/03/22/tk-wodc-onderzoek-informatiecampagnes>.

175 Nederland is gekozen als co-voorzitter van de werkgroep. Deze positie zal worden ingevuld door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ). De Europese Commissie is de andere co-voorzitter.

176 Informatie aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 10-12-2018.

177 Informatie aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 22-01-2019.

178 Regeerakkoord 2017-2021 "Vertrouwen in de toekomst", 10-10-2017, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, [https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst\\_geraadpleegd\\_op\\_19-12-2018](https://www.kabinetformatie2017.nl/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-vertrouwen-in-de-toekomst_geraadpleegd_op_19-12-2018).

179 Kamerstukken II, 2017-2018, 32734, nr. 31.

### ***Meer aandacht internationaal migratiebeleid***

In 2018 zijn in focuslanden Libanon, Irak en Jordanië een aantal programma's gestart gericht op de bescherming en ondersteuning van vluchtelingen en hun gastgemeenschappen.<sup>180</sup> De bilaterale relatie met andere belangrijke migratielanden werd ook versterkt, na het bezoek van onder andere de minister van Buitenlandse Zaken aan Nigeria, Niger en Tunesië eind oktober en begin november 2018, evenals het bezoek van de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan Libië en Tunesië.<sup>181</sup> Nederland ondersteunt deze landen met programma's gericht op zowel sociaal-economische ontwikkeling als de internationale bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel. Nederland steunde de IOM- en UNHCR programma's in de Sahel en Noord-Afrika gericht op opsporing en redding van irreguliere migranten en hun vrijwillige terugkeer naar en re-integratie in hun land van herkomst. Een ander voorbeeld is de Nederlandse steun aan de civiele EU-missie EUCAP Sahel Niger. Nederland financiert in dit verband een project met als doel de oprichting en operationalisering van mobiele grensbeheerteams bestaande uit Nigerese agenten. De grensbeheerteams zullen actief zijn langs de grens van Niger met Nigeria.<sup>182</sup>

### **9.2.2      *Monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes***

#### ***Onderzoek naar irreguliere migratiestromen***

In 2018 heeft de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), door gebruik te maken van het Displacement Tracking Matrix (DTM)<sup>183</sup>, een onderzoek afgerond naar irreguliere migratiestromen vanuit Nigeria, Somalië, Ethiopië en Irak naar Europa.<sup>184</sup> Dit onderzoek resulteerde in een grote dataset over kenmerken van irreguliere migranten, migratiemotieven, keuze van migratieroutes, informatievoorziening van irreguliere migranten, gebruik van smokkelaars, beeld van de reis en van de bestemming etc. IOM bracht tevens een aantal rapporten uit op basis van de data. Het onderzoek werd gefinancierd door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Buitenlandse Zaken financierde verder wereldwijde versterking van DTM, betere regionale analyse van migratie in Afrika en verzameling en analyse van migratiedata in Tsjaad.

180 Kamerbrief van 14 december 2018 inzake 'Theories of Change en geografische focus ontwikkelings-samenwerking': <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/12/14/kamerbrief-over-theories-of-change-en-geografische-focus-ontwikkelingssamenwerking>.

181 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 34952, nr. 33, zie verder ook de reisverslagen van minister van Binnenlandse Zaken onder meer te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/stef-blok/nieuws/2018/11/01/nederland-investeert-in-contra-terrorisemesamenwerking-met-tunesie> en <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/stef-blok/nieuws/2018/10/31/minister-blok-investeert-in-veiligheid-sahel>. De overige informatie is aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 10-12-2018.

182 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 29521, nr. AC.

183 The Displacement Tracking Matrix (DTM) is een systeem, geïmplementeerd in 72 landen over de hele wereld, om verplaatsing en populatiemobiliteit te volgen en te monitoren.

184 Informatie aangeleverd door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 22-01-2019.

# 10 MAATREGELEN TEGEN MENSENHANDEL

## 10.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op beleidsontwikkelingen in 2018 op het gebied van maatregelen tegen mensenhandel. Mensenhandel is een buitengewoon ernstige vorm van georganiseerde criminaliteit. Het tegengaan van mensenhandel is een prioriteit van Nederland en de Europese Unie (EU). Slachtoffers van mensenhandel behoren vaak tot de kwetsbaarste groepen in de samenleving, zoals asielzoekers en illegaal verblijvende migranten. Bij mensenhandel gaat het om allerlei vormen van gedwongen arbeid en uitbuiting, waarbij mensen worden beroofd van hun persoonlijke vrijheid. Het kan gaan om het onder dwang en slechte werkomstandigheden moeten werken, kinderarbeid, gedwongen prostitutie of het onder dwang meewerken aan criminele activiteiten. Slachtoffers en getuigen die geen geldige verblijfsvergunning hebben in Nederland kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning als ze aangifte van mensenhandel doen.<sup>185</sup> Nederland wil zo het doen van aangifte stimuleren.

Cijfers over het aantal mogelijke slachtoffers van mensenhandel in Nederland worden door de stichting CoMensha voor de Nationaal Rapporteur Mensenhandel verzameld. De Nationaal Rapporteur komt rond 1 oktober 2019 als eerste met de jaarcijfers 2018 publiekelijk naar buiten.<sup>186</sup>

## 10.2 Beleidsontwikkelingen

In 2018 zijn er verschillende maatregelen getroffen om mensenhandel tegen te gaan. De belangrijkste ontwikkelingen en maatregelen worden hieronder toegelicht. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit algemene maatregelen tegen mensenhandel betreft, dit zijn dus niet maatregelen die uitsluitend betrekking hebben op asiel en migratie.

### 10.2.1 Algemene ontwikkelingen

#### ***Aanbieding programma 'Samen tegen mensenhandel' aan de tweede Kamer***

In het integrale programma 'Samen tegen mensenhandel'<sup>187</sup> dat op 13 november 2018 is aangeboden aan de Tweede Kamer maakt het kabinet zich hard tegen mensenhandel en zet zich stevig in op het intensiveren van de aanpak van mensenhandel. Samen staat in dit geval voor interdepartementaal, maar vooral ook samen met partners als gemeenten, het Openbaar Ministerie (OM), de Nationale Politie, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), opvang- en zorginstellingen, jeugdhulpverlening, niet-gouvernementele organisaties, private partijen en internationale partners.

<sup>185</sup> EMN Nederland, 'Mensenhandel', <https://www.emn.nl/netherlands/migratiethemas/mensenhandel>.

<sup>186</sup> Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen: <https://www.nationaalrapporteur.nl/>

<sup>187</sup> Rijksoverheid, 'Aanbieding van het programma 'Samen tegen mensenhandel'', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbieding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel>, geraadpleegd op 5-12-2018.

Naast de middelen die eerder beschikbaar zijn gesteld aan het Openbaar Ministerie en de politie (2 miljoen euro) is in het regeerakkoord van 2017 sprake van een flinke intensivering voor de aanpak mensenhandel. In het regeerakkoord zijn extra middelen beschikbaar gesteld voor de opvang van slachtoffers van mensenhandel (2 miljoen euro), daarnaast wordt binnen de 50 miljoen euro voor de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid de aanpak van arbeidsuitbuiting uitgevoerd.<sup>188</sup> Tevens wordt een deel van de 291 miljoen euro voor de politie ingezet voor onder meer extra politie-liaisons voor mensenhandel. Verder zet het kabinet in op een betere regulering van de prostitutiebranche en het tegengaan van misstanden in deze branche zoals mensenhandel. Dat doen zij middels wetgeving die onder meer voorziet in een vergunningsplicht voor alle vormen van bedrijfsmatige seksuele dienstverlening, en door het strafbaar stellen van het uit winstbejag faciliteren van illegale prostitutie, het zogenaamd pooiverbod. Tevens wordt de zedenwetgeving gemoderniseerd.<sup>189</sup>

Op 4 december 2018 is het programma 'Samen tegen mensenhandel' formeel gestart. Met het programma worden de volgende doelstellingen beoogd:

1. Het kabinet wil zo veel mogelijk voorkomen dat mensen slachtoffer worden van mensenhandel.
2. Het kabinet wil dat (mogelijke) slachtoffers snel en adequaat gesignaleerd worden, uit de situatie gehaald worden en de benodigde zorg en ondersteuning ontvangen.
3. Het kabinet wil daders op allerlei manieren frustreren en aanpakken, zowel strafrechtelijk en bestuursrechtelijk, als via het opwerpen van barrières. Tegelijkertijd wordt ingezet in op het voorkomen van herhaald daderschap.

In het programma zijn meerdere acties en projecten geclusterd rondom vijf actielijnen. Deze hebben betrekking op de versterking van de basis aanpak van mensenhandel, de aanpak van arbeidsuitbuiting, het voorkomen van slachtofferschap en daderschap, het versterken van de gemeentelijke aanpak van mensenhandel en het delen van kennis en informatie.<sup>190</sup>

Met het programma wordt er gericht op alle vormen van mensenhandel die in het Nationaal Dreigingsbeeld 2017 als dreiging zijn aangemerkt, namelijk seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen dienstverlening, zowel bij volwassenen als bij jongeren. En op zowel Nederlandse slachtoffers als EU slachtoffers als derdelanders.

<sup>188</sup> Zie voor de verdeling van de middelen: *Kamerstukken II*, 2018-2019, 29544, nr. 846.

<sup>189</sup> *Kamerstukken II*, 2017-2018, 29279, nr. 427.

<sup>190</sup> *Rijksoverheid*, 'Formele start Samen tegen Mensenhandel', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/12/06/formele-start-samen-tegen-mensenhandel>, geraadpleegd op 16-01-2019.

### ***Evaluatierapport verschenen door de internationale Group of Experts against Trafficking in Human Beings (GRETA) over Nederland.***

Op 19 oktober 2018 is het tweede evaluatierapport van de GRETA verschenen over Nederland.<sup>191</sup> Hierin worden kernaanbevelingen gegeven over mensenhandel. In het integrale programma 'Samen tegen mensenhandel' wordt er gehoor gegeven aan een van de kernaanbevelingen die de GRETA in haar tweede rapportage over Nederland doet. GRETA roept Nederland hierin op om werk te maken van een 'nationaal actieplan'. Het programma 'Samen tegen mensenhandel' voorziet in een dergelijk plan.<sup>192</sup>

## **10.2.2      *Identificatie van slachtoffers***

### ***Pilot aannemelijkheid slachtofferschap mensenhandel 1 januari 2018 van start***

Sinds 1 januari 2018 is bij het Schadefonds Geweldsmisdrijven een pilot gestart om de aannemelijkheid van het slachtofferschap van mensenhandel vast te stellen. De commissie slachtofferschap mensenhandel die zich daarover buigt heeft sinds begin 2018 de eerste aanvragen in behandeling genomen. Zij brengen na hun onderzoek een zogenaamd deskundigenbericht uit. Daarin staat of de commissie het aannemelijk acht dat een persoon slachtoffer is van mensenhandel.

Het deskundigenbericht van de commissie slachtofferschap mensenhandel kan bijdragen aan een meer geïnformeerde afweging van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bij de aanvraag tot voortgezet verblijf. Het bericht is een van de elementen die de Immigratie- en Naturalisatiedienst betreft bij de beoordeling van een aanvraag tot verblijf. Het leidt echter niet automatisch tot een toe- of afwijzing van een aanvraag tot verblijf. Het deskundigenbericht kan ook worden gebruikt voor andere voorzieningen waar slachtoffers van mensenhandel recht op hebben, bijvoorbeeld bepaalde gemeentelijke voorzieningen, specialistische zorg of een tegemoetkoming uit het Schadefonds Geweldsmisdrijven.

De pilot heeft als doel om na te gaan of de commissie slachtofferschap mensenhandel daadwerkelijk de aannemelijkheid van slachtofferschap kan beoordelen en of het deskundigenbericht van de commissie toegevoegde waarde heeft voor betrokken partijen zoals Immigratie- en Naturalisatiedienst, opvanginstellingen en slachtoffers.<sup>193</sup>

191 *Rijksoverheid*, 'Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Netherlands', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/13/tk-bijlage-2-greta-second-evaluation-convention-against-trafficking-in-human-beings-by-nl>, geraadpleegd op 16-01-2019.

192 *Rijksoverheid*, 'Aanbieding van het programma 'Samen tegen mensenhandel'', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/13/tk-aanbieding-van-het-programma-samen-tegen-mensenhandel>, geraadpleegd op 16-01-2019.

193 *Rijksoverheid*, 'Commissie slachtofferschap mensenhandel neemt eerste aanvragen in behandeling', <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/03/01/commissie-slachtofferschap-mensenhandel-neemt-eerste-aanvragen-in-behandeling>, geraadpleegd op 14-12-2018.

# 11 TERUGKEER

## 11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de beleidsontwikkelingen op het gebied van terugkeer van migranten uit derde landen.

Het hoofdstuk begint met een uiteenzetting van de belangrijkste cijfers met betrekking tot de terugkeer van migranten uit derde landen. In de daaropvolgende drie paragrafen worden de belangrijkste beleidsontwikkelingen besproken omtrent: het opleggen van een vertrektermijn bij tegenwerking, de voornemenprocedure voor de uitvaardiging van een inreisverbod aan de grensdoorlaatpost, het opleggen van een zwaar inreisverbod aan derdelanders met een verblijfsstatus in een andere EU-lidstaat, de ondersteuningsbijdrage voor zelfstandige terugkeer, het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, het wetsvoorstel teneinde te voorzien in een wettelijke basis voor staandehouding, overbrenging en ophouding van onder meer Dublinclaimanten, de aanpassing van de grondslag van inbewaringstelling van asielzoekers in de beroepsfase, het herontwerp van het identificatie- en registratieproces in het asielproces, de verklaring paspoort bij medische omstandigheden, de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's), het European Return and Reintegration Network (ERRIN) en het toevoegen van biometrisch materiaal bij signaleringen in het Schengen Informatiesysteem (SIS).

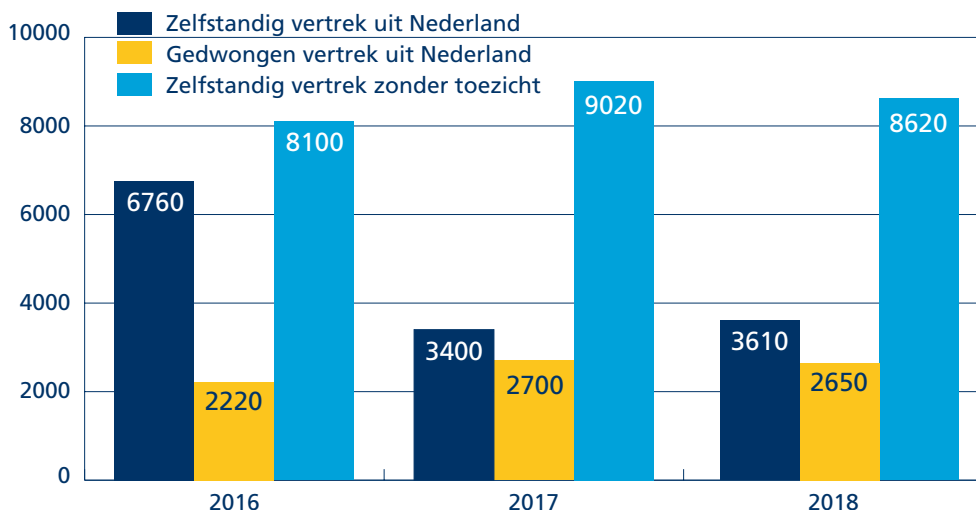
In 2018 heeft de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) 14.880 migranten uit derde landen geregistreerd die Nederland al dan niet aantoonbaar hebben verlaten.<sup>194</sup>

Vergeleken met 2017 is dit een minieme daling (ca. 1,6%); in dat jaar registreerde DT&V 15.120 migranten uit derde landen die vertrokken uit Nederland. De procentuele samenstelling van de groep is ten opzichte van 2017 nagenoeg gelijk gebleven.

In 2018 is de groep 'zelfstandig vertrek uit Nederland' in vergelijking met 2016 sterk gedaald. En waar bij de groep 'zelfstandig vertrek zonder toezicht' in de periode 2016-2017 nog een duidelijke stijging is te zien, is er een daling zichtbaar (ca. 4.4%) in 2018 ten opzichte van 2017.

<sup>194</sup> Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), 'Vertrekcijfers 2018', <https://www.dienstterugkeerenvertrek.nl/mediatheek/vertrekcijfers/index.aspx>.

**Afbeelding 7: Aantal teruggekeerde personen geregistreerd door DT&V in 2016, 2017 en 2018.**



Bron: Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), Vertrekcijfers.<sup>195</sup>

## 11.2 Beleidsontwikkelingen

Er zijn in 2018 verschillende beleidswijzigingen doorgevoerd op het gebied van terugkeer. Hierbij gaat het onder andere om inreisverboden in het kader van terugkeer, aanpassing van het REAN-terugkeerprogramma, de opvang van migranten zonder recht op verblijf en samenwerking in EU-verband.

### 11.2.1 *Snelle, duurzame en effectieve terugkeer*

#### **Verduidelijking oplegging van vertrektermijn bij tegenwerking**

In de Vreemdelingencirculaire<sup>196</sup> is verduidelijking gekomen in de regelgeving omtrent het opleggen van een vertrektermijn bij eerste aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel.<sup>197</sup> In sommige gevallen kan het zijn dat de vreemdeling de concrete behandeling van de asielaanvraag tegenwerkt, door bijvoorbeeld geen informatie te verstrekken of niet te verschijnen bij een gehoor. Bepaald is dat in dergelijke gevallen waarin een vreemdeling niet aan de op hem rustende verplichtingen voldoet en de zaak buiten behandeling is gesteld, de vertrektermijn wordt onthouden. Daarbij geldt nog altijd dat individuele omstandigheden ertoe kunnen leiden dat er toch een vertrektermijn wordt gegeven.

<sup>195</sup> Voor de absolute juistheid van de in het registratiesysteem van de DT&V vermelde gegevens kan niet worden ingestaan. De achtergrond hiervan is tweeledig. Ten eerste kost de administratieve verwerking van dossiers enige tijd. Ten tweede is het registreren mensenwerk. Waardoor het kan voorkomen dat de verstrekte gegevens onvolkomenheden bevatten.

<sup>196</sup> In de Vreemdelingencirculaire staan de meeste beleidsregels en uitvoeringsinstructies die gelden in het vreemdelingenbeleid.

<sup>197</sup> Staatscourant, 2018, nr. 18081.

Voornemenprocedure voor uitvaardiging van een inreisverbod aan de grensdoorlaatpost Om uitvoering te geven aan de Europese terugkeerrichtlijn<sup>198</sup> is de Vreemdelingencirculaire (Vc) aangepast met betrekking tot de procedure tot het opleggen van een inreisverbod.<sup>199</sup> Indien bij uitreis op de luchthaven vastgesteld wordt dat een vreemdeling illegaal verblijf heeft gehad in Nederland en deze vreemdeling een terugkeerbesluit krijgt, zal daarnaast ook een inreisverbod worden opgelegd.<sup>200</sup> In de praktijk bracht dit echter met zich mee dat er vaak onvoldoende tijd was om een terugkeerbesluit en een inreisverbod uit te vaardigen, voordat de door de vreemdeling geboekte vlucht vertrok. Voorheen werd voor de werkwijze gekozen waarin er in dergelijke situaties geen terugkeerbesluit of inreisverbod opgelegd werd, zodat de vreemdeling toch kon uitreizen met de geplande vlucht. De beleidswijziging maakt het mogelijk een voornemensprocedure aan te vangen aan de grensdoorlaatpost, indien er gronden zijn voor het opleggen van een inreisverbod maar het inreisverbod niet voor vertrek uitgevaardigd kan worden. Er wordt dan bij de vreemdeling aangegeven dat het voornemen bestaat een inreisverbod op te leggen, ook indien de vreemdeling aan de vertrekplicht zal voldoen en zich dus niet meer in Nederland zal bevinden op het moment van oplegging. De vreemdeling wordt de mogelijkheid geboden binnen vier weken hierop zijn zienswijze te geven. Binnen acht weken nadat de termijn voor het naar voren brengen van de zienswijze is verstreken, zal besloten worden of het inreisverbod daadwerkelijk wordt uitgevaardigd.

### ***Verblijfsstatus in een andere lidstaat en het opleggen van een zwaar inreisverbod***

Inzake het opleggen van een inreisverbod aan derdelanders heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS)<sup>201</sup> in januari 2018 besloten dat er ook een zwaar inreisverbod kan worden opgelegd in de gevallen waarin een andere lidstaat een geldige verblijfstitel heeft afgegeven aan de derdelander.<sup>202</sup> Op deze manier zal het mogelijk zijn derdelanders waarbij een ernstig openbare orde aspect een rol speelt, alsnog de toegang tot Nederland te onthouden, ook indien de derdelander een geldige verblijfsstatus heeft in een andere lidstaat. In dit kader heeft het Europese Hof van Justitie in een uitspraak<sup>203</sup> de gewenste handelswijze toegelicht. De lidstaat die de verblijfsstatus heeft toegekend, moet geconsulteerd worden met de vraag of aanleiding wordt gezien om het verblijfsrecht in te trekken. Nederland heeft het beleid hierop aangepast

### ***Ondersteuningsbijdrage voor zelfstandige terugkeer***

Op 8 juni 2018 heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangegeven dat ingezet wordt op het versterken van de effectieve en efficiënte terugkeer naar landen van herkomst, waaronder ook zelfstandige terugkeer. In dat kader is door de Staatssecretaris

198 Richtlijn 2008/115/EG. Europese richtlijnen moeten door de lidstaten van de Europese Unie binnen een bepaalde termijn worden omgezet in nationale wetgeving. Doel van een richtlijn is ervoor zorgen dat wetgeving van de verschillende lidstaten op één lijn worden gebracht. De lidstaten mogen zelf bepalen hoe ze de richtlijn uitwerken.

199 *Staatscourant*, 2018, nr. 49154.

200 Aan de buitengrenzen wordt bij uitreis alleen een inreisverbod opgelegd, geen terugkeerbesluit.

201 De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) is de hoogste bestuursrechter in Nederland. Dat betekent dat zij het hoogste rechterlijke college is dat een uitspraak kan doen over een geschil tussen burger en de overheid.

202 *AbRvS*, 26-01-2018, nr. 201604375/1; *AbRvS*, 31-01-2018, nr. 201608027/1.

203 *HvJ EG*, 16-01-2018, nr. C-240/17.



besloten de ondersteuning die het REAN-programma<sup>204</sup> (Return and Emigration Assistance from the Netherlands) biedt, voor een aantal categorieën migranten mogelijk te maken.<sup>205</sup> Dit naar aanleiding van een evaluatie van een voorgaande besluit waarbij deze categorieën niet langer in aanmerking kwamen voor een ondersteuningsbijdrage. Allereerst kunnen vreemdelingen uit visumvrije landen weer van het REAN-programma gebruik maken, bij zelfstandige terugkeer naar het land van herkomst of hervestiging met IOM. Deze vreemdelingen kunnen daarmee in aanmerking komen voor een vliegticket, assistentie bij het verkrijgen van een reisdocument en een ondersteuningsbijdrage van maximaal twee honderd euro per persoon. Daarnaast heeft de Staatssecretaris besloten dat vreemdelingen afkomstig uit een van de landen genoemd in onderstaande groepen, ook van het REAN-programma gebruik kunnen maken, waarbij zij in aanmerking kunnen komen voor een ondersteuningsbijdrage van maximaal honderd euro per persoon:

1. De Westelijke Balkan<sup>206</sup>
2. Moldavië, Oekraïne en Georgië
3. De ring rondom Europa<sup>207</sup>

Deze ondersteuningsbijdrage wordt alleen aan vreemdelingen toegekend die over onvoldoende middelen beschikken om na aankomst door te reizen naar de eindbestemming. Tevens geldt dat vreemdelingen afkomstig van de Westelijke Balkan landen, Moldavië, Oekraïne en Georgië alleen in aanmerking komen indien zij tot de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) behoren. Kwetsbare migranten uit deze landen die niet tot de DT&V caseload behoren, kunnen ook terugkeren via het REAN-programma.

### ***Wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring***

Op 19 juni 2018 is het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring aangenomen door de Tweede Kamer. Momenteel ligt het wetsvoorstel bij de Eerste Kamer in de schriftelijke voorbereiding.<sup>208</sup> Het wetsvoorstel dient ertoe een nieuw bestuursrechtelijk kader te bieden voor vreemdelingenbewaring in het kader van gedwongen terugkeer. Met het wetsvoorstel wordt tevens één uniform regime geïntroduceerd voor territoriaal bewaarden en vreemdelingen in grensbewaring. Vreemdelingenbewaring is het laatste redmiddel in een palet aan terugkeer-maatregelen en is bedoeld om vreemdelingen die niet werken aan hun vertrek of bij wie een reëel risico bestaat dat zij zich aan het toezicht van de overheid zullen onttrekken, beschikbaar te houden voor uitzetting. In het kader

204 Het REAN-programma is de basisregeling van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) voor vrijwillig vertrek uit Nederland van migranten. Uit dit programma worden basisvoorzieningen voor het vertrek gefaciliteerd, zoals counselling, een vliegticket, en ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten.

205 *Kamerstukken II*, 2017-2018, 29344, nr. 134.

206 Met de Westelijke Balkan worden de landen Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro en Servië bedoeld. Daarnaast geldt hetzelfde voor Moldavië, Oekraïne en Georgië als zij tot de DT&V caseload behoren. Voor meer informatie zie: <https://www.infoterugkeer.nl/terugkeerprojecten/overzicht-projecten/Projectdetails/rean.aspx>, geraadpleegd op 07-03-2019.

207 Met de ring rondom Europa worden de landen Marokko, Algerije, Tunesië, Egypte, Libanon, Turkije, Wit-Rusland en de Russische Federatie bedoeld. Voor meer informatie, zie: <https://www.infoterugkeer.nl/terugkeerprojecten/overzicht-projecten/Projectdetails/rean.aspx>, geraadpleegd op 07-03-2019.

208 Voor meer informatie over de meest recente stand van zaken betreffende het wetsvoorstel, zie: [https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34309\\_wet\\_terugkeer\\_en](https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34309_wet_terugkeer_en), geraadpleegd op 18-02-2019.

van terugkeer mag een vreemdeling alleen in vreemdelingenbewaring worden gesteld, indien minder ingrijpende maatregelen niet mogelijk zijn.<sup>209</sup> Die minder dwingende terugkeermaatregelen worden in dit wetsvoorstel benadrukt. Hiertoe worden in de Vreemdelingenwet de bepalingen over staande houding, zekerheidsstelling, vrijheidsbeperking en vrijheidsbeneming aangepast.

### ***Wetsvoorstel wettelijke basis staandehouding, overbrenging en ophouding van Dublin-claimanten en asielzoekers***

Op 15 oktober 2018 is er een wetsvoorstel<sup>210</sup> ingediend bij de Tweede Kamer teneinde te voorzien in een wettelijke basis voor de staandehouding, overbrenging en ophouding van onder meer Dublin-claimanten.<sup>211</sup> Indien een vreemdeling in afwachting is van een beslissing op een verblijfsaanvraag of van een overdracht aan een andere lidstaat op grond van de Dublinverordening<sup>212</sup>, kan het in sommige gevallen nodig zijn de vreemdeling in vreemdelingenbewaring te stellen. Om te kunnen beoordelen of tot inbewaringstelling op grond van deze bepalingen moet worden overgegaan, kan het nodig zijn om de vreemdeling eerst staande te houden, over te brengen naar een plaats bestemd voor verhoor en aldaar enige tijd op te houden. In de bestaande bevoegdheden mag alleen daarop worden overgegaan indien een redelijk vermoeden van illegaal verblijf aanwezig is. Een Dublinclaimant of een vreemdeling die een asielaanvraag heeft ingediend, verblijft doorgaans rechtmatig waardoor er geen juridische basis bestaat om de vreemdeling staande te houden. In het wetsvoorstel wordt een wettelijke grondslag geboden voor staandehouding, overbrenging en ophouding met het oog op bewaringstelling. De dwangmaatregel vreemdelingenbewaring is er om de vreemdeling die niet actief meewerkt aan vertrek beschikbaar te houden voor uitzetting. Het wetsvoorstel beoogt te voorkomen dat bewaring die om inhoudelijke redenen op zichzelf gerechtvaardigd is, toch opgeheven zou moeten worden.

### ***Aanpassing grondslag inbewaringstelling asielzoekers in de beroepsfase***

Naar aanleiding van de arresten C-181/16 (Gnandi) en C-269/17 concludeert het Europees Hof van Justitie dat een asielzoeker wiens asielverzoek is afgewezen en die een voorlopige voorziening (vovo) heeft ingesteld gedurende de beroepsprocedure weliswaar illegaal is, maar niet op grond van de Europese terugkeerrichtlijn in bewaring kan worden gesteld met het oog op uitzetting. Gelet op deze uitspraken is een aanpassing doorgevoerd in de werkwijze van inbewaringstelling van asielzoekers in de beroepsfase. Waar zij eerst op grond van artikel 59 Vreemdelingenwet in bewaring werden gesteld na afwijzing van de asielaanvraag, wordt de asielbewaring nu verlengd op grond van artikel 59b Vreemdelingenwet.

209 *Kamerstukken II*, 2015-2016. 34309, nr. 3.

210 *Kamerstukken II*, 2018-2019, 35056, nr. 3

211 De wet is in werking getreden met ingang van 27-02-2019: *Nederlands Juristenblad*, <https://www.njb.nl/wetgeving/staatsbladen/standehouding-dublin-claimanten.29459.lynkx>

212 De Dublinverordening is een Europese verordening die duidelijkheid schept over welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om asiel. Meestal is het land waar de vreemdeling het Schengengebied binnenkomt verantwoordelijk.

### ***Herontwerp van het identificatie- en registratieproces in asielproces***

In 2015 en 2016, ten tijde van de Europese migrantencrisis, kreeg Nederland te maken met een verhoogde asielinstroom. In de integrale migratieagenda, gepresenteerd door het kabinet Rutte III op 30 maart 2018, is opgenomen dat aanpassingen zullen worden doorgevoerd in de asielprocedure en relevante werkprocessen, met het doel beter te kunnen inspelen op fluctuaties in de instroom.<sup>213</sup> In het kader van deze flexibilisering van de asielketen wordt in 2018 gezien of ook het identificatie- en registratieproces van de Nationale Politie anders kan worden ingericht.<sup>214</sup> Er worden hierbij momenteel testen uitgevoerd met een versneld identificatie- en registratieproces en met het werken met een multidisciplinaire regietafel, zodat de verschillende ketenpartners in gezamenlijkheid eerder en beter kunnen sturen op het identificatie- en registratieproces en de vervolgstappen in het asielproces. Dit draagt bij aan een efficiënte asielprocedure en een effectief terugkeerproces.<sup>215</sup>

### ***Verklaring paspoort bij medische omstandigheden***

Vreemdelingen kunnen uitstel van vertrek aanvragen op grond van medische redenen (artikel 64 Vreemdelingenwet), indien zij, gelet op de gezondheidstoestand, op het moment van uitzetting niet naar het land van herkomst kunnen afreizen. In de Vreemdelingencirculaire (Vc) is opgenomen dat vreemdelingen bij de aanvraag ook een 'Verklaring paspoort bij medische omstandigheden' moeten indienen.<sup>216</sup> Daarin verklaart de vreemdeling dat hij identiteitsdocumenten zal laten zien aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), indien later in de procedure de toegankelijkheid van de benodigde medische behandeling in het land van herkomst moet worden onderzocht. De feitelijke toegankelijkheid tot medische zorg bij terugkeer naar het land van herkomst wordt bij de DT&V getoetst zodra de vreemdeling voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de medische zorg voor hem ontoegankelijk is. Op het aanvraagformulier wordt verklaard dat men in het bezit is van een geldig identiteitsdocument, tevens dient er een kopie van dit document te worden bijgevoegd bij het aanvraagformulier.

## **11.2.2 Terugkeer van afgewezen asielzoekers**

### ***Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's)***

In het regeerakkoord van 2017 is een passage opgenomen over de opvang van migranten zonder recht op verblijf of Rijksopvang die om uiteenlopende redenen (voorlopig) niet kunnen terugkeren naar hun land van herkomst. Daarin is vastgelegd dat Rijk en gemeenten gezamenlijk zullen streven naar het maken van afspraken over het oprichten van Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's).<sup>217</sup> Dit zijn onderdak- en begeleidingsvoorzieningen in gemeenten voor vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang, die zich bij een gemeente melden om aanspraak te maken op (onderdak)voorzieningen. De geplande Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen kunnen een bijdrage leveren om

<sup>213</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 19637, nr. 2375.

<sup>214</sup> Kamerstukken II, 2017–2018, 19637, nr. 2415.

<sup>215</sup> Kamerstukken II, 2018–2019, 19637, nr. 2443.

<sup>216</sup> Staatscourant, 2018, nr. 18081.

<sup>217</sup> Regeerakkoord 2017–2021 'Vertrouwen in de toekomst', 10-10-2017, VVD, CDA, D66 en ChristenUnie. Zie ook: *Rijksoverheid*, 'Programmastart Interbestuurlijk Programma (IBP)', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/02/14/programmastart-interbestuurlijk-programma-ibp>.

illegaal verblijf te voorkomen en aan het beperken van de gevolgen van illegaal verblijf voor de lokale omgeving, waarbij samenwerking tussen de gemeente en het Rijk centraal staat. Door uitgeprocedeerde asielzoekers te begeleiden naar zelfstandige terugkeer, doormigratie of indien aan de orde, legalisering van verblijf, wordt de bijbehorende zorg- en of veiligheidsproblematiek aangepakt.

Op 29 november 2018 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid een akkoord bereikt met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over de realisering van de Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen. In samenwerking zal begin 2019 een start worden gemaakt met vijf pilots in de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Eindhoven en Groningen.<sup>218</sup> Indien succesvol wordt op basis van deze pilots een inhoudelijk bestuursakkoord gesloten waarna kan worden gewerkt aan een landelijk dekkend netwerk van acht Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen.

### **11.2.3            Gemeenschappelijke EU-aanpak**

#### ***European Return and Reintegration Network (ERRIN)***

Op 1 januari 2018 is het EU-programma European Return and Reintegration Network (ERRIN) van start gegaan.<sup>219</sup> Het doel van dit programma is terugkeer vanuit de Europese Unie gezamenlijk ter hand te nemen om de effectiviteit te vergroten. Begeleiding in het terugkeerproces is het uitgangspunt, waarbij vreemdelingen assistentie krijgen bij terugkeer door informatievoorziening en ondersteuning bij het re-integreren. Nederland zet deze re-integratiemiddelen in voor gedwongen vertrek. Daarnaast voorziet ERRIN in de technische uitwisseling van werkmethoden tussen EU-lidstaten en projecten gericht op betere samenwerking met landen van herkomst. Daarbij wordt binnen het ERRIN-programma de nadruk gelegd op innovatieve en verbindende oplossingen. Dit programma wordt uitgevoerd onder het voorzitterschap van Nederland, waarbij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) verantwoordelijk is. Nederland is daarbij naast lid eveneens voorzitter van de strategische en operationele stuurgroepen.

#### ***Toevoegen van biometrisch materiaal bij signaleringen in het SIS***

In 2018 is de eerste fase van het AFIS (Automatic Fingerprint Identification System) gelanceerd in het Schengen Informatiesysteem (SIS).<sup>220</sup> De Nederlandse autoriteiten die betrokken zijn bij het signaleringsproces hebben maatregelen genomen om, waar mogelijk, biometrisch materiaal (foto's en vingerafdrukken) toe te voegen aan de signaleringen van personen in het SIS met het oog op weigering van toegang tot het Schengengebied. Deze maatregelen hebben als doel om de effectiviteit van het AFIS te optimaliseren.<sup>221</sup>

<sup>218</sup> Kamerstukken II, 2018-2019, 19637, nr. 2445.

<sup>219</sup> Voor meer informatie, zie: *International Centre for Migration and Policy Development (ICMPD)*, 'European and Global Initiatives', <https://www.icmpd.org/our-work/capacity-building/european-and-global-initiatives>, geraadpleegd 16-01-2019.

<sup>220</sup> Voor meer informatie, zie: EU-LISA, 'EU-LISA successfully launches SIS II AFIS Phase One', <https://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Pages/eu-LISA-successfully-launches-SIS-II-AFIS-Phase-One.aspx>, geraadpleegd op 04-01-2019.

<sup>221</sup> Informatie aangeleverd door het ministerie van Justitie en Veiligheid op 21-12-2018.

# BIJLAGE A METHODOLOGIE EN DEFINITIES

## ***Methodologie***

Dit Jaaroverzicht is vooral het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door Stefan Mancini, Anna Matus en Bas Donders. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies (DSUA) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Ook de Directie Samenleving en Integratie en de Directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, 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 en de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en Nuffic hebben een bijdrage aan de totstandkoming van deze rapportage geleverd.

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

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

Al deze documenten zijn te vinden in de database met officiële publicaties op de website [www.overheid.nl](http://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 Migratie-

recht.nl, een digitale uitgave van Sdu Uitgevers.<sup>222</sup> 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. Alle (voorgenomen) wijzigingen die een daadwerkelijke inhoudelijke aanpassing van deze wet- en regelgeving inhouden, worden opgenomen in het rapport. Alleen minimale wijzigingen worden niet meegenomen (denk daarbij bijvoorbeeld aan de jaarlijkse verhoging van bepaalde inkomensvereisten).

### ***Criteria voor het belang van politieke en maatschappelijke debatten***

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

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

### ***Implementatie van Europese wet- en regelgeving***

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

### ***Termen en definities***

Deze rapportage gaat uit van de definitie van relevante termen in de EMN Asylum and Migration Glossary 6.0.<sup>223</sup> De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere als doel om de vergelijkbaarheid van de tussen de EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten.

<sup>222</sup> Beschikbaar op de niet-openbare website: <https://migratierecht.sdu.nl/>

<sup>223</sup> Asylum and Migration Glossary 6.0 - a tool for better comparability produced by the European Migration Network, May 2018.

Beschikbaar op: [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/glossary\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_en).

## BIJLAGE B STRUCTUUR VAN HET NEDERLANDSE ASIEL- EN MIGRATIEBELEID

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

- De **staatssecretaris van Justitie en Veiligheid** is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Verder stuurt de Staatssecretaris de vreemdelingenketen aan.
- De **minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid** is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast is de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verantwoordelijk voor integratie en inburgering.
- De **minister van Buitenlandse Zaken** is verantwoordelijk voor het visumbeleid. De minister van Buitenlandse Zaken is ook verantwoordelijk voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten, die de situatie in belangrijke herkomstlanden van asielzoekers beschrijven, en individuele ambtsberichten, waarmee door een asielzoeker gepresenteerde feiten of documenten op juistheid en authenticiteit worden beoordeeld.
- De **minister van Defensie** is verantwoordelijk voor het beleid op de grenstoegang- en toezicht.
- De **gemeenten** zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning en hebben ook een rol bij de behandeling van naturalisatieverzoeken. Ook hebben gemeenten de taak om zorg te dragen voor de inburgering en de participatie van allochtone bevolkingsgroepen en de lokale uitvoering van het asielbeleid.
- De **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)**, een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid, 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 verantwoordelijk voor het op humane en professionele wijze regisseren van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.
- Het **Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)**, een zelfstandig bestuursorgaan, is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. In opdracht van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid 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 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 grensoezicht, 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.
- 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 onderzoekssubjecten 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. Het is door het ministerie onder andere belast met de bindende advisering bij aanvragen om een gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf (single permit) voor vreemdelingen die willen werken in Nederland en met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen.
- **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)** is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), maar voert ook opdrachten uit namens andere ministeries, waaronder de ministeries van Buitenlandse Zaken en Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Daarnaast werkt RVO in opdracht van de Europese Unie. De IND vraagt bij een aantal verblijfsvergunningen de RVO om advies.
- **Diplomatieke posten** zijn Nederlandse ambassades, consulaten, consulaten-generaal en permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. De diplomatieke posten behandelen aanvragen voor een visum kort verblijf. Verder kunnen vreemdelingen die in het buitenland willen naturaliseren tot Nederlander een verzoek om naturalisatie indienen bij een diplomatieke post. Ook kunnen zij daar een voor hen verplicht basisexamen inburgering afleggen en de verplichte naturalisatieceremonie bijwonen.
- De **Raad van State (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. 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.
- De stichting **VluchtelingenWerk Nederland (VWN)** biedt praktische ondersteuning aan asielzoekers en behartigt hun belangen in het politieke debat.
- De stichting **NIDOS** is conform het Burgerlijk Wetboek aangewezen als instantie die belast is met de tijdelijke voogdij over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).

## Ministeries

**Ministerie van Defensie**  
<https://www.defensie.nl/>  
**Verantwoordelijk voor grensbewaking**

**Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V)**  
<https://www.rijksoverheid.nl/-ministeries/ministerie-van-justitie-en-veiligheid>  
**Beleidsontwikkeling en EU-Fondsen**  
**Directoraat-Generaal Migratie**

- Verantwoordelijk voor beleid bij toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen; krijgen en verlies van het Nederlandse staatsburgerschap
- Ondersteuning en sturing van de organisaties die dit beleid uitvoeren
- Gezag over de Koninklijke Nederlandse Marechaussee (KMar) en de Nationale Politie betreffende het toezicht op vreemdelingen

**Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ)**  
<https://www.rijksoverheid.nl/-ministeries/ministerie-van-buitenlandse-zaken>  
**Beleidsontwikkeling, betrekkingen met derde landen, visa**

- Verstrekking van visa bij de ambassades en consulaten
- Uitbrengen van ambtsberichten

**Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)**  
<https://www.rijksoverheid.nl/-ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid>  
**Beleidsontwikkeling, toegang arbeidsmarkt, inburgering**

- Verantwoordelijk voor arbeidsmarktbeleid en integratie

**Afdeling bestuursrecht van de Raad van State (AbRvS)**  
**Behandelt beroep in vreemdelingenzaken**

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

## Rechtspraak en rechtsbijstand

## Uitvoerende organisaties

**Koninklijke Nederlandse Marechaussee (KMar)**  
**Grensbewaking en visa controle, tegengaan van illegale migratie**

- Grenscontrolle
- Nationaal toezicht op vreemdelingen
- Ondersteuning bij de asielprocedure
- Escorten van vreemdelingen naar land van herkomst

**Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)**  
**Toegang en toelating, verblijfsvergunningen, naturalisatie, asielaanvragen**

- Besluitvorming over aanvragen voor een verblijfsvergunning
- Implementatie en ontwikkeling van beleid ten aanzien van vreemdelingen
- Besluitvorming over naturalisatie en Nederlanderschap

**Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)**  
**Ontvangst en huisvesting van alleenstaande minderjarige asielzoekers**

- Regeling van opvang en huisvesting voor asielzoekers

**Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)**  
**Terugkeer**

- Verantwoordelijk voor het bevorderen van het vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten

**UWV WERK-bedrijf**  
**Werkvergunningen**

- Poortwachter van de Nederlandse arbeidsmarkt
- Ondersteunt migranten bij het zoeken naar werk
- Verstrekking van werkvergunningen

**Nationale Politie, Afdeling Vreemdelingenpolitie, identificatie en Mensenhandel (AVIM) en Zeehavenpolitie (ZHP)**  
**Illegale immigratie/Migratiecriminaliteit, Grensbewaking**

- Tegengaan migratiecriminaliteit/-mensenhandel
- Identificatie en registratie van asielzoekers
- Grenscontrolle

**Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)**  
**Uitzetting**

- Verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheidsontnemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen

**Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat)**  
**Zelfstandigen en start-ups**

- Adviseren van de IND op vergunningsvoorwaarden voor zelfstandigen en start-ups

**Gemeenten**  
**Integratie, naturalisatie, sociale dienst**

- Samenwerking met allerlei soorten partners
- Registreren van vreemdelingen
- Behandeling van naturalisatieverzoeken
- Inburgering
- Naturalisatieceremonie



Immigratie- en Naturalisatiedienst  
*Ministerie van Justitie en Veiligheid*



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

#### **EMN Nederland**

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is het Europese onderzoeksnetwerk voor migratie en asiel. Daarbij gaat het om migratie en asiel uit landen van buiten de Europese Unie (EU). EMN Nederland is het Nederlandse contactpunt van het netwerk, ondergebracht bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) in Den Haag. EMN Nederland werkt samen met beleidsmaker, wetenschappers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties. Met de onderzoeksresultaten steunt EMN Nederland het ontwikkelen van een op feiten gebaseerd migratiebeleid, in Nederland en Europa.  
[www.emnnetherlands.nl](http://www.emnnetherlands.nl)