

Introductiedossier Migratie

Inhoud

1.	Internationaal en Europees	2
1.1.	Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel	2
1.2.	Hervestiging	5
1.3.	Dublin (o.a. overdrachten)	8
1.4.	Prioritair migratielandenbeleid (v/h strategische landenbenadering).....	12
1.5.	Schengen	15
1.6.	Schengenevaluatie NL 2021	17
2.	Grenzen en veiligheid	18
2.1.	Grenzen	18
2.2.	Versterking Europees migratiebeleid en Europese Grens- en Kustwacht Agentschap	21
2.3.	Nationaal grensbeheer	23
2.4.	Innovatieve grensprojecten	26
2.5.	Nationale Veiligheid	28
3.	Asiel.....	31
3.1.	1F- beleid (oorlogsmisdadigers)	31
3.2.	Landgebonden asielbeleid /Ambtsberichten.....	34
3.3.	Alleenstaande minderjarige vreemdelingen	36
3.4.	Nareis.....	39
3.5.	Aanpak overlastgevende en criminele asielzoekers	41
3.6.	Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV)	43
4.	Opvang	46
4.1.	Opvang algemeen	46
4.2.	Versoberde spoor 2 opvang	49
4.3.	Handhaving- en Toezichtlocatie.....	50
4.4.	ODA-toerekening.....	51
4.5.	Huisvesting/taakstelling	53
5.	Terugkeer	56
6.	Reguliere Migratie en nationaliteit.....	60
6.1.	Arbeidsmigratie.....	60
6.2.	Vrij Verkeer van Personen	61
6.3.	Kennismigratie.....	63
6.4.	Studiemigratie	70
6.5.	Gezinsmigratie en inburgering	72
6.6.	Demografie.....	75
6.7.	Nationaliteit & naturalisatie.....	76
6.8.	Discretionair	79
6.9.	Het Caribisch gebied	80
7.	Producten/onderzoeken/beleidsartikelen	82
7.1.	MPP en Staat van Migratie	82
7.2.	EY-doorlichting vreemdelingenketen en IND	84
7.3.	Beleidsartikelen en financiële overzicht	87
7.4.	Menselijke maat en dienstverlening (POK/WaU)	88

1. Internationaal en Europees

1.1. Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

Inhoud/doelstelling

In 1999 besloten de Europese lidstaten in het Verdrag van Amsterdam om toe te werken naar een gezamenlijk Europees asielbeleid: het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS). Sindsdien zijn er, ter uitvoering van deze doelstelling, door het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie richtlijnen en verordeningen vastgesteld op het gebied van asiel en terugkeer, waaraan ook Nederland is gebonden. In deze Europese wetgeving zijn onder meer de normen vastgelegd waaraan een asielprocedure moet voldoen (in de zogenoemde Procedurerichtlijn), de opvangrechten voor asielzoekers (in de zogenoemde Opvangrichtlijn), de criteria op basis waarvan een asielvergunning moet worden verstrekt (in de zogenoemde Kwalificatierichtlijn), als ook de normen en procedures voor vertrek van migranten die niet beschikken over een geldig verblijfsrecht (in de zogenoemde EU-Terugkeerrichtlijn) en de procedures en criteria op basis waarvan wordt vastgesteld welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor het inhoudelijk behandelen van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten is ingediend (in de zogenoemde Dublin-verordening). Dit EU-recht is feitelijk het basisrecht voor het Nederlandse vreemdelingenrecht. Voor de kaders van de Nederlandse regelgeving en praktijk is de interpretatie relevant die Europese en nationale rechters geven aan de Europese verplichtingen. Dat geldt zowel voor de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, de arresten van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens alsook voor de arresten van het Hof van Justitie van de EU, dat zorgt voor eenheid van interpretatie van het EU-recht door uitspraak te doen inzake rechtsvragen die door rechters van de lidstaten aan het Hof worden gesteld.

Binnen de Europese Unie wordt sinds 2016 gesproken over plannen om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) te hervormen. Het doel van deze hervorming is om een efficiënt, eerlijk en humaan asielbeleid in alle Europese landen te hebben, dat zowel in normale als drukke migratieperioden goed functioneert. Hiertoe worden de Europese asielverordeningen en richtlijnen, aangepast. Tot op heden hebben de EU-wetgevers deze wetgevingsvoorstellen niet aangenomen, omdat (veel) lidstaten vasthouden aan de zogenoemde *pakketbenadering* (geen definitief akkoord op een individueel voorstel als er geen definitief akkoord is op de andere voorstellen). Breekpunt is dat de lidstaten verdeeldheid is over de invulling van solidariteit met lidstaten die onder een disproportionele druk staan en dan met name over het verplichte karakter daarvan.

Om uit de impasse te geraken, publiceerde de Europese Commissie op 23 september 2020 een nieuwe set, veelal wetgevende, voorstellen voor een nieuwe start op het gebied migratie. Doel van die voorstellen is breder dan de voorstellen uit 2016: kort gezegd, meer grip te krijgen op migratie richting de EU, het vertrouwen te versterken door doeltreffendere procedures en het vinden van een nieuwe balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit.

De gewone wetgevingsprocedure, ook bekend als “medebeslissingsprocedure” is op deze wetgevende voorstellen van toepassing: de Raad besluit met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen, het Europees Parlement heeft medebeslissing waarin het EP op gelijke voet met de Raad besluit.

Met de voorstellen van 23 september 2020 zijn een aantal voorstellen uit 2016 ongewijzigd op tafel blijven liggen (Opvangrichtlijn, Kwalificatierichtlijn), een aantal voorstellen aangepast (Procedurerichtlijn en Eurodacverordening) en een aantal geheel nieuwe voorstellen gedaan (Screeningsverordening, en Crisis- en force majeure-verordening).

- Meest noemenswaardig van de voorstellen zijn:
 - betere screening van migranten die zonder de juiste papieren de buitengrenzen overschrijden (Screeningsverordening);
 - verplicht toepassen van de asielgrensprocedure ten aanzien van asielzoekers met een weinig kansrijk asielverzoek, zonder afbreuk te doen aan een zorgvuldige beoordeling van dat verzoek (Procedurerichtlijn);
 - implementatie van een solidariteitsmechanisme ten aanzien van lidstaten die onder migratiedruk staan hetzij geconfronteerd worden met aankomsten na een Search and Rescue (SAR), waarbij solidariteit niet alleen kan worden geboden middels het overnemen van asielzoekers uit de begunstigde lidstaten (herplaatsing), maar ook kan worden geboden middels het overnemen van een deel van de terugkeerprocedure (terugkeersponsoring), capaciteitsopbouw en/of financiële ondersteuning van derde landen.

Op geen van de voorstellen van september 2020 heeft de Raad (de lidstaten) al overeenstemming bereikt. De posities van de lidstaten liggen nog te ver elkaar over o.a. het verplichte karakter van het toepassen van de asielgrensprocedure en het verplichte karakter van het bieden van solidariteit dan wel onzekerheid over aantallen die moeten zorgen voor een daadwerkelijke verlichting van de lidstaten onder druk. Daarbij houden meerdere lidstaten nog immers vast aan de genoemde pakketbenadering.

Waarschijnlijk zet het Frans voorzitterschap (1 januari -1 juli 2022), net als het voorafgaande Sloveens voorzitterschap (1 juli-31 december 2021), in op een prioritaire afronding van het Screeningsvoorstel en het Eurodacvoorstel. Dat laatste voorstel bevat het opslaan van meer gegevens van de vreemdeling hetgeen van meerwaarde is in het terugkeerproces, en het gebruiken van de Eurodac-database voor statistische doelen zodat o.a meer zicht is op migratiestromen binnen de EU.

Standpunt van het vorige kabinet t.a.v. het solidariteitsmechanisme:

Naar opgenomen in het BNC-fiche 5 november 2020 van is het (vorige) kabinet uitgesproken kritisch over het voorstel om SAR-operaties als een aparte categorie te erkennen in EU-wetgeving. Tenzij er sprake is van een crisissituatie met aanhoudende en disproportionele instroom, zo meent het kabinet, ontbreekt ook in het geval van SAR-operaties de grond voor herplaatsing. Het kabinet pleit er dan ook voor SAR-operaties in te bedden in het nagestreefde Europees-breed solidariteitsmechanisme. Het (vorige) kabinet is daarbij voorstander van een solidariteitsmechanisme dat een eerlijke verdeling van solidariteit en verantwoordelijkheid garandeert tussen lidstaten, daaronder begrepen herplaatsing op basis van objectieve criteria.

EUAA-verordening

De Raad en het EP hebben in 2021 wel overeenstemming weten te bereiken over het Commissievoorstel uit 2016 om de EASO om te zetten in het EU-Asielagentschap (EUAA). Hoewel het vorige kabinet het bredere mandaat/takenpakket van het agentschap van harte ondersteunde, heeft het (vorige) kabinet zich bij de formele aanneming van stemming onthouden. Dit omdat de monitorende taak op de operationele toepassing van de EU-asielregels in de lidstaten die het agentschap krijgt, pas door haar

kan worden uitgevoerd als Raad en EP overeenstemming hebben bereikt over een andere verordening (de Asiel- en migratiemanagement verordening). Gelet op de zorgwekkende zou er juist veel baat zijn geweest bij een snelle introductie van een monitoringsmechanisme, aldus het vorige kabinet.

Relevante recente producten/brieven/nota's

- BNC-fiches: deze bevatten een beoordeling van de verschillende voorstellen van september 2020 (<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-22112-2958.html>)
- Voortgangsoverzicht Europese dossiers

Relaties met andere departementen

- SZW – toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers, rechten voor statushouders op het gebied van integratie, sociale zekerheid en bijstand
- VWS – medische zorg voor asielzoekers en statushouders
- OCW – erkenning diploma's bij asielzoekers en statushouders; onderwijs minderjarige asielzoekers statushouders
- DEF (Kmar) – registratie asielzoekers
- BZ – relatie met ODA
- FIN – financiële claims

Kosten/financiën

Omdat de Europese voorstellen nog niet stabiel zijn, zijn nog geen verstrekkende conclusies te trekken over de totale financiële impact van het herziene GEAS voor Nederland. In de BNC-fiches is dit meer in detail uiteengezet.

1.2. Hervestiging

Inhoud/doelstelling

Hervestiging = het overbrengen van door de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) voorgedragen vluchtelingen vanuit een opvangland in de regio naar NL, van wie voorafgaand aan hun overkomst is vastgesteld dat zij op grond van het asielbeleid in aanmerking komen voor een asiolvergunning (IND). Tevens wordt meegewogen of geen sprake is van zwaarwegende contra-indicaties betreffende het hervestigingsprofiel (COA) waarbij ook integratie-gerelateerde factoren een rol spelen.

Hervestiging is een van de drie duurzame oplossingen voor langdurige vluchtelingensituaties, wanneer vrijwillige terugkeer naar het herkomstland (1) en lokale integratie in het land van eerste opvang (2) niet mogelijk zijn.

- Het is vooreerst een middel om bescherming te bieden aan vluchtelingen die zich in het land van eerste opvang in een kwetsbare positie bevinden ten opzichte van de rest van de vluchtelingenpopulatie aldaar (bijv. vrouwen & kinderen at risk, slachtoffers van marteling, mensen met medische problematiek, mensenrechtenverdedigers);
- Daarnaast is hervestiging een middel van internationale burden sharing en verantwoordelijkheidsdeling, en kan zo ook strategisch worden ingezet;
- Mede vanwege de vluchtelingen crisis (2015) wordt hervestiging steeds meer gezien als een van de instrumenten voor meer gecontroleerde migratie. Zowel in de Internationale Migratieagenda van voorgaande kabinetten als de EU Agenda voor Migratie (EMA), waarin opvang in de regio het uitgangspunt is, speelt hervestiging een rol waar de regio overbelast dreigt te raken. Hervestiging kan een alternatief bieden voor mensen om niet door middel van mensensmokkelaars via levensgevaarlijke illegale routes bescherming in Europa te gaan zoeken.

Nederland streeft ernaar hervestiging strategisch in te zetten. Dat gebeurt door de missiebestemmingen te bepalen aan de hand van de jaarlijkse *Projected Global Resettlement Needs* van UNHCR, relevante ontwikkelingen en prioriteiten in de EU en EMA, evenals het Nederlandse integrale migratiebeleid. Verder spelen operationele overwegingen een rol, zoals de veiligheidssituatie in het opvangland, de gezondheidssituatie (COVID-19), de capaciteit van UNHCR en/of IOM. De missiebestemmingen worden vastgesteld door de bewindspersoon, bij voorkeur op jaarbasis of voor de duur van een EU-hervestigingsprogramma.

Twee varianten hervestigingsinzet NL:

I. Nationaal meerjarig beleidskader

Hervestiging wordt uitgevoerd binnen een vierjarig beleidskader (nu 2020-2023¹). Dit gaat al jaren uit van een nationaal quotum (NQ) van hervestiging van ongeveer 500 vluchtelingen per jaar (2.000 in vier jaar: merendeel via hervestigingsmissies en beperkt deel via individuele spoed dossiervoordrachten)².

Het NQ (500) wordt berekend op basis van het aantal in een jaar in NL aangekomen hervestigde vluchtelingen *plus* het aantal familieleden van (ooit) hervestigde vluchtelingen dat in dat jaar in NL is aangekomen (gemiddeld ongeveer 10 personen p.j.).³ Tussen selectie en aankomst zitten gemiddeld 6 maanden.

¹ Brief 26 mei 2020, TK 2019–2020, 19 637, nr. 2608 en bijlage infographic 'hervestiging van vluchtelingen naar Nederland'.

² Bij brief aan de Tweede Kamer van 10 september 2020 inzake 'Situatie brand vluchtelingenkamp Lesbos' heeft het vorige kabinet bepaald dat het aantal vluchtelingen dat uit Griekenland is herplaatst in mindering moet worden gebracht van het NQ, wat erin resulteert dat in het huidige meerjarig beleidskader 2020-2023 maximaal 1.900 vluchtelingen naar NL moeten worden hervestigd.

³ In EU en internationaal verband wordt uitsluitend gerekend met het aantal aankomsten van hervestigde vluchtelingen in een jaar in een land.

II. Hervestiging op grond van (EU) migratiesamenwerking met derde landen

Sinds april 2016/EU-Turkije Verklaring hervestigt Nederland Syrische vluchtelingen uit Turkije. Hiertoe zijn op EU niveau met Turkije *standard operating procedures* (SOP) vastgesteld voor een versnelde hervestigingsprocedure. Vanaf 2017 is de uitvoering van deze ook wel genoemde '1:1 hervestiging' losgetrokken van het nationale quotum en valt onder de noemer 'hervestiging op grond van (EU) migratiesamenwerking met derde landen'.⁴ Belangrijkste verschil met hervestiging op grond van het NQ is dat 'hervestiging op grond van migratiesamenwerking met derde landen' voorwaardelijk is aan de algehele uitvoering van die samenwerking/afspraken en de instroom in NL. Vooralsnog valt enkel de EU-Turkije hervestiging onder deze noemer.

Proces en uitvoeringspartners (zie infographic)

Hervestigingsmissies worden uitgevoerd door IND en COA (in Turkije ook door AVIM en documentspecialist KMar). Het hele proces van voordracht tot en met aankomst en huisvesting gebeurt in nauwe samenwerking met UNHCR, autoriteiten opvangland, NLse vertegenwoordiging ter plekke (BZ), IOM, Nederlandse gemeenten en veelal ook Vluchtelingenwerk Nederland.

EU hervestigingsprogramma's

De bijdrage aan hervestiging in EU verband komt overeen met de totale nationale inzet (d.w.z. NQ en hervestiging EU-Turkije) in de looptijd van het betreffende Europese programma.

- EU 2020 hervestigingsprogramma:

Pledge NL: 500 NQ en 1.000 EU-TUR = totaal 1.500 vluchtelingen.

I.v.m. consequenties COVID-19 voor uitvoering van het programma heeft de Europese Commissie (CIE) de looptijd verlengd tot 31-12-2021. Het gaat NL (en vele andere LS) niet lukken de volledige pledge uit te voeren. Achterstallige aantallen NQ moeten binnen het meerjarig kader alsnog worden uitgevoerd.

- EU 2022 programma voor hervestiging *en humanitaire toelating*:

Pledge NL:

-hervestiging 1.915 vluchtelingen = 915 NQ (inclusief backlog covid-19) en 1.000 EU-TUR

-humanitaire toelating⁵: 3.159 vluchtelingen, dit betreft de inzet op overbrenging van Afghanen via een derde land (evacuatie verschillende groepen Afghanen en vervolg daarop) in 2021 en 2022, die in EU verband kan worden aangemerkt als inzet op humanitaire toelating.

Consequenties COVID-19 voor hervestiging

Aanvankelijk opschorten selectiemissies, culturele oriëntatie trainingen (CO), en aankomsten. Aankomsten en (virtuele) CO zijn voorjaar en zomer 2020 hervat, selectiemissies zomer 2021. De nasleep en extra voorzorgsmaatregelen vanwege de pandemie blijven naar verwachting voorlopig nog een complicerende factor in de uitvoering van hervestiging.

Aandachtspunten

- Hervestiging is geen ad hoc proces, maar vergt planning en tijd; dit geldt voor de uitvoering (NLse én externe uitvoeringspartners UNHCR, IOM) en ook voor de

⁴ Met de introductie van deze variant van hervestigingsinzet naast het nationale beleidskader is de totale inzet van NL op hervestiging de afgelopen jaren gegroeid.

⁵ Humanitaire toelating is het vanuit een derde land (incl. stop over) - al dan niet op voordracht van EASO, UNHCR of een andere relevante internationale organisatie - overbrengen van personen naar een EU-lidstaat aan wie internationale bescherming wordt geboden (of een nationale humanitaire status die gelijk staat aan subsidiaire bescherming als bedoeld in de Kwalificatierichtlijn (Dir 2011/95/EU)).

vluchtelingen zelf. Adequate voorbereiding, verwachtingsmanagement en culturele oriëntatie is van groot belang voor het voorkomen van afvallers en vanuit oogpunt van integratie en participatie;

- Een aanhoudend punt van debat is de omvang van het NQ
- Ontwikkelingen in EU verband (o.a. voorstel Verordening Hervestigingskader);
- Tot 2020 riepen cijferoverzichten vaak vragen op. Om meer duidelijkheid te scheppen over het daadwerkelijke aantal vluchtelingen dat in Nederland wordt hervestigd is per 1 januari 2020 het rekenmodel aangepast naar een model op basis van aankomsten (in plaats van selecties).

Relevante producten/brieven

- Brief TK 26 augustus 2016 BNC m.b.t. Voorstel EU verordening Hervestiging- en humanitair toelatingskader;
- Brief TK 26 mei 2020 inzake Meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, en bijlage infographic 'hervestiging van vluchtelingen naar Nederland';
- Brief TK 10 september 2021 inzake Situatie brand vluchtelingenkamp Lesbos;
- Brief TK 6 november 2020 BNC m.b.t. Aanbeveling inzake legale trajecten voor EU bescherming.

Relaties met andere departementen

BZ (posten w.b. missies, visa/LP's), BKZ (huisvesting in gemeenten), en SZW (integratie)

Kosten/Financiën

- AMIF vergoeding:

€10.000 per hervestigde vluchteling

€6.000 per humanitair toegelaten vluchteling

Deze bedragen zijn lumpsum en worden ketenbreed weggezet;

- Kostenrekening JenV per hervestigde vluchteling:

IND: algemene kostprijs asiel spoor 4 ad €5.274 per persoon*

COA: kostprijs hervestiging ad €3.175 per persoon*

**NB: betreft geen daadwerkelijke kosten*

Contract IOM inzake werkzaamheden voor 1,585 vluchtelingen in 2021:

2.897.523,73**

***NB: afrekening o.b.v. daadwerkelijke kosten en uitvoering aan de zijde van IOM. Net als in 2020 zal NL van 2021 vanwege de door de pandemie achterblijvende hervestigingsuitvoering een aanzienlijk bedrag teruggestort krijgen. Eventuele extra/onvoorziene kosten/inzet worden waar mogelijk binnen het bestaande budget verrekend.*

1.3. Dublin (o.a. overdrachten)

Inhoud/Doelstelling

De EU-Dublinverordening (2013) regelt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten wordt ingediend. Alle EU-lidstaten voeren de Dublinverordening uit, plus Liechtenstein, Noorwegen, IJsland en Zwitserland. De Dublinverordening heeft tot doel te voorkomen dat meerdere lidstaten het asielverzoek van dezelfde persoon inhoudelijk moeten beoordelen. De verordening is gebaseerd op het interstatelijk vertrouwensbeginsel. Dat is het onderlinge vertrouwen tussen de lidstaten dat iedere lidstaat een asielzoeker wat betreft de asielprocedure en asielopvang behandelt overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag en overige relevante wet- en regelgeving. De uitvoering van de Dublinverordening wordt mede gebaseerd op Eurodac. Dit is een centraal Europees systeem waarin vingerafdrukken van vreemdelingen worden geregistreerd door de lidstaat waar zij bijvoorbeeld hun eerste asielverzoek indienen of waar zij de EU onrechtmatig (d.w.z. zonder de juiste papieren) inreizen.

Wanneer de IND besluit een asielaanvraag niet in behandeling te nemen omdat op basis van de Dublinverordening een andere lidstaat daarvoor verantwoordelijk is, kan de asielzoeker dat besluit voorleggen aan de rechter in beroep en (in het Nederlandse stelsel) hoger beroep. Er is veel jurisprudentie over Dublin, zowel over de toepassing van de verordening (de verantwoordelijkheidscriteria), als over het niveau van de opvangvoorzieningen en asielprocedure in landen als bv. Italië, Griekenland, Malta, Hongarije, Bulgarije en Kroatië. Als de opvangvoorzieningen en asielprocedure onder het niveau van de normen van artikel 3 EVRM/artikel 4 Handvest zijn, dan mag/kan een overdracht van de asielzoeker naar die lidstaat niet plaatsvinden.

Gronden voor verantwoordelijkheid (verantwoordelijkheidscriteria)

Wanneer een persoon een asielverzoek indient in één van de lidstaten worden zijn vingerafdrukken geregistreerd in Eurodac. De IND kijkt bij iedere asielaanvraag in principe eerst of een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de inhoudelijke beoordeling van de asielaanvraag. Als dat zo is wordt de asielaanvraag behandeld in spoor 1 van het zogenoemde sporenbeleid van de IND.

De Dublinverordening is van toepassing in onder meer de volgende gevallen.

- Wanneer uit Eurodac blijkt dat een persoon reeds in een andere lidstaat een asielaanvraag heeft ingediend, kan de lidstaat waar die persoon voor de eerste keer een aanvraag heeft ingediend verantwoordelijk worden gesteld voor de terugname van deze persoon. Voorbeeld: iemand vraagt in Duitsland asiel aan en reist door naar Nederland, waar hij wederom asiel aanvraagt. Duitsland moet die persoon in veel gevallen dan terugnemen.
- De persoon heeft een of meerdere gezinsleden in een andere lidstaat die daar een openstaande asielprocedure hetzij een asielvergunning hebben. Voorbeeld: iemand dient een asielverzoek in Nederland in, maar zijn echtgenote verblijft reeds in Duitsland in de asielprocedure of heeft in Duitsland een asielvergunning gekregen. Nederland kan dan een Dublinclaim leggen op Duitsland.
- De persoon is illegaal het gebied van een van de lidstaten ingereisd. Voorbeeld: iemand reist illegaal binnen via Italië en daar worden vingerafdrukken geregistreerd in Eurodac. Deze persoon dient geen asielverzoek in Italië. Als diegene doorreist naar Nederland en hier asiel aanvraagt, kan Nederland een Dublinclaim leggen op Italië.

- De persoon heeft een visum van een andere lidstaat dan waar hij het asielverzoek indient. Dan is de lidstaat die het visum heeft verleend verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek, mits het visum niet langer dan zes maanden is verlopen op het moment dat deze persoon voor het eerst asiel aanvraagt in een lidstaat. Voorbeeld: Frankrijk heeft een visum verleend. Als die persoon naar Nederland reist en hier asiel aanvraagt, is Frankrijk verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek (mits het visum niet langer dan 6 maanden is verlopen).
- Voor niet-begeleide minderjarigen geldt dat hun asielverzoek wordt behandeld in de lidstaat waar zij het meest recent een asielverzoek hebben gedaan, tenzij in een andere lidstaat een gezins- of familielid verblijft en het in het belang van de minderjarige is om daarmee herenigd te worden. Een niet-begeleide minderjarige wordt dus nooit geclaimd op een lidstaat wanneer daar geen gezins- of familieleden verblijven. Voorbeeld: een niet-begeleide minderjarige asielzoeker vraagt in Nederland asiel aan. Zijn overige gezinsleden bevinden zich in Duitsland in de asielprocedure. Uit onderzoek van Nederland en Duitsland kan blijken dat het in het belang van de minderjarige is om naar Duitsland te gaan.

De Dublinverordening kan ook van toepassing zijn als een persoon in Nederland zich onrechtmatig in Nederland ophoudt maar géén asiel aanvraagt. Er kan in die gevallen echter alleen een claim worden gelegd wanneer diegene eerder in een andere lidstaat asiel heeft aangevraagd. Dit blijkt uit onderzoek in Eurodac.

Termijnen

Indien de verantwoordelijke lidstaat het verzoek van Nederland tot terug/overname van de asielzoeker heeft geaccepteerd, is er een claimakkoord. Vanaf de datum van het claimakkoord heeft Nederland zes maanden de tijd om die persoon over te dragen. Als dit binnen die zes maanden niet lukt, is Nederland verantwoordelijk voor de asielaanvraag. De termijn kan tot maximaal 18 maanden worden verlengd indien een persoon met onbekende bestemming vertrekt; dit gebeurt veel. Gemiddeld leidt slechts 20 procent van de Dublinclaims die Nederland legt tot een succesvolle overdracht. Van degenen die voor de overdracht met onbekende bestemming zijn vertrokken meldt een aantal zich weer bij de Nederlandse autoriteiten na het verstrijken van de genoemde 18 maanden; Nederland is dan verantwoordelijk geworden voor de asielaanvraag.

De Covid-19 pandemie heeft een negatief effect op de werking van de Dublinverordening. Veel lidstaten, waaronder de facto ook Nederland, stellen als voorwaarde aan het accepteren van een overdracht van de asielzoeker de voorwaarde dat deze een recente negatieve PCR-test en/of vaccinatiebewijs kan overleggen. Regelmatig weigert de betrokkenen asielzoeker zich te laten testen, waardoor de overdracht niet kan plaatsvinden en de uiterste overdrachtstermijn van zes maanden verloopt. Een oproep aan de Europese Commissie om te komen tot een uniforme handelswijze zodat Dublin hervat kan worden heeft niet tot resultaat geleid. Momenteel wordt gezien of met andere lidstaten bilaterale afspraken kunnen worden gemaakt om tot een alternatief voor de voorgenoemde voorwaarden te komen.

Opvang en bewaring

Ingevolge jurisprudentie van het EU-Hof van Justitie, heeft een Dublinclaimant tot aan de overdracht recht op opvang. Er is in Nederland (nog) geen aparte Dublinopvang, Dublinclaimanten zitten in een normaal AZC. Na het nemen van het Dublinbesluit door de IND komt de Dublinclaimant in de caseload van DT&V. Die zullen per persoon een individuele afweging maken voor al dan niet toepassen van vreemdelingenbewaring ter

fine van overdracht. Hiervoor zijn vrij strenge Europese en nationale wettelijke vereisten: Dublinbewaring is een uiterst middel en vergt uitgebreide motivatie dat er sprake is van een significatie risico op onttrekken aan toezicht. Het is niet mogelijk iemand met een Dublinclaim enkel om die reden in bewaring te plaatsen, daarom zal het probleem van MOB gaan vlak voor de overdracht niet zomaar ophouden te bestaan. Dublinclaimanten die MOB gaan en zich weer melden in Ter Apel worden, mits voldaan is aan de juridische motivatie, in bewaring gesteld, en onderzocht wordt welke nadere juridische ruimte er bestaat om sneller over te kunnen gaan tot in bewaring stelling met als doel het bewerkstelligen van de Dublinoverdracht.

Griekenland

In 2011 heeft het EHRM (en nadien het EU Hof van Justitie) geoordeeld dat de asielprocedure en opvang in Griekenland dusdanig onder de maat zijn dat de Dublinoverdracht van een asielzoeker aan Griekenland een schending zou zijn van artikel 3 EVRM. In 2018 heeft de Europese Commissie een aanbeveling gedaan om weer met Dublinoverdrachten aan Griekenland te gaan starten, omdat er sinds 2011 aanzienlijke verbeteringen in de asielopvang en procedure zijn doorgevoerd. In oktober 2019 heeft in een individuele hoger beroepzaak de Afdeling Bestuursrechtspraak van Raad van State deze verbeteringen erkend, waarbij tevens relevantie werd toegekend aan het feit dat de staatssecretaris onderzoek heeft gedaan naar het door de Griekse asieldienst genoemde opvangkamp Eleonas, waar de betrokken asielzoeker bij terugkeer in Griekenland zou worden opgevangen. Niettemin constateerde de RvS toch een gebrek, zijnde de zeer beperkte toegang van asielzoekers tot gratis rechtsbijstand tijdens hun beroepsprocedure in Griekenland. Dit gebrek is tot heden niet hersteld, waardoor de Dublinoverdrachten naar Griekenland nog steeds niet mogelijk zijn.

Negatieve nationale jurisprudentie ligt er ook ten aanzien van Dublinoverdrachten aan Hongarije. Zoals reeds eerder aangegeven wordt met regelmatig door de asielzoeker aan de rechter/RVS in (hoger)beroep voorgelegd dat ook de overdracht aan andere lidstaten in strijd zou zijn met artikel 3 EVRM, waarbij met name wordt verwezen naar rapporten van NGO's over de kwaliteit van de voorzieningen en procedure in de betreffende lidstaat.

Statushouders

Een recente ontwikkeling is dat mensen die een asielvergunning hebben gekregen in een EU-lidstaat, doorreizen naar NL (hetzij een andere lidstaat) en daar wederom een asielverzoek indienen. Dat asielverzoek wordt gemotiveerd door de stelling dat de omstandigheden waaronder zij als statushouders verblijven in de lidstaat die de vergunning heeft afgegeven onder het niveau van artikel 3 EVRM/4 Handvest zit, o.a. vanwege sociale/medische voorzieningen en huisvesting. In een uitspraak van juli 2021 heeft de RvS geoordeeld dat de staatssecretaris beter moet motiveren dat de situatie van statushouders in Griekenland niet onder de grens van artikel 3 EVRM zakt. Op dit moment betekent dat, zolang het motiveringsgebrek niet is hersteld, personen die in Nederland een asielverzoek indienen maar al een asielvergunning hebben in Griekenland, niet naar Griekenland mogen worden teruggestuurd. Risico bestaat dat gelijksoortige jurisprudentie volgt ten aanzien van andere lidstaten. Op dit moment geldt ten aanzien van Hongarije en Bulgarije dat individuele garanties moeten worden gekregen van de Hongaarse respectievelijk de Bulgaarse autoriteiten dat een statushouders bij terugkeer de benodigde voorzieningen zal worden versterkt indien deze bijzonder kwetsbaar is, bijvoorbeeld wegens zijn medische gesteldheid.

Asiel en migratiemanagementverordening (AMMR)

Op 23 september 2020 heeft de Europese Commissie een nieuw asiel en migratiepact gepresenteerd. Onderdeel hiervan is een verordening inzake asiel- en migratiebeheer ter vervanging van de Dublinverordening. Dit nieuwe gemeenschappelijke kader omdat een solidariteitsmechanisme dat in de eerste plaats gericht zal zijn op hervestiging en terugkeersponsoring. Maar ook andere vormen van solidariteit zijn mogelijk, denk aan capaciteitsopbouw en operationele steun. Op dit moment lopen de onderhandelingen op dit voorstel.

Relevante producten/brieven

Kamerbrief van 30 september over uitspraken Raad van State over Griekse statushouders, 3507397.

Relaties met andere departementen

minimaal

Kosten/Financiën

Geen bijzonderheden

1.4. Prioritair migratielandenbeleid (v/h strategische landenbenadering)

Inhoud/doelstelling

Het Regeerakkoord van kabinet Rutte III stelde dat met een aantal landen belangrijke landen van herkomst, transit en opvang intensief zal worden samengewerkt om de migratiedoelstellingen van het kabinet te realiseren. In 2018 is ter uitwerking hiervan het zogenaamde prioritair migratielandenbeleid ontwikkeld en zijn enkele 'prioritaire migratielanden' vastgesteld. Het gaat om Afghanistan, Algerije, Egypte, Ethiopië, Irak, Jordanië, Libanon, Libië, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Tunesië, Turkije en Sudan. Leidend bij selectie van deze landen was de migratiedruk vanuit of via een bepaald land naar de EU/Nederland op basis van instroom IND, illegaal verblijf en overlast, en de caseload van de DT&V. Andere factoren die zijn mee gewogen zijn het Nederlands belang bij opvang in de regio en de aanpak van grondoorzaken van migratie. Bij verdere prioritering in de toekomst kan gebruik worden gemaakt van analyses over gebruikte reisroutes door asielzoekers die in Nederland asielaanvragen.

Doel van de prioritering van landen is om focus en samenhang aan te brengen in de Rijksbrede inzet van middelen en politieke/ambtelijke inspanningen. Vanuit de overtuiging dat alleen met een collectieve inspanning en een gerichte, gecoördineerde en langdurige inzet van een breed scala aan middelen en actoren de migratiedruk op Nederland kan worden verminderd en de terugkeersamenwerking met de herkomstlanden verbeterd.

Samenwerking op politiek niveau

Op beleidsmatig niveau onderhoudt JenV, samen met BZ, politieke en hoogambtelijke contacten met de prioritaire migratielanden. Met de meest relevante landen wordt ingezet op het voeren van migratiedialogen. Dit kunnen op zichzelf staande dialogen zijn, maar er kan ook worden aangesloten bij bredere politieke consultaties met deze landen. De afgelopen periode is op politiek niveau een migratiedialoog gevoerd met Egypte, die heeft geleid tot de ondertekening van een intentieverklaring over de brede migratiesamenwerking. Belangrijk onderdeel daarvan waren concrete operationele afspraken over terugkeersamenwerking. Met Marokko is de relatie in de loop van 2021 verbeterd en is migratiesamenwerking tijdens recente politieke consultaties op DG-niveau besproken. Er wordt toegewerkt naar hoogambtelijk bezoek dat geheel in het teken staat van migratiesamenwerking. Het doel is om tijdens dat bezoek ook afspraken te maken over een structurele migratiedialoog tussen Marokko en Nederland. In Januari 2022 staat een hoogambtelijk werkbezoek gepland voor Turkije, dat volledig in het teken staat van de migratiesamenwerking tussen NL en TUR. Ook met Algerije, Nigeria en Tunesië wordt ingezet op het voeren van migratiedialogen. Met landen zoals Syrië, Afghanistan en Ethiopië is het voeren van een migratiedialoog momenteel geheel onmogelijk. De afgelopen anderhalf jaar heeft de COVID-pandemie het voeren van dialoog en wederzijdse werkbezoeken sterk negatief beïnvloed. De reisagenda is in deze periode zeer beperkt geweest. Virtuele consultaties op hoogambtelijk of politiek niveau werden vaak afgewezen door de gesprekspartners in de prioritaire landen.

Het succes van migratiedialogen is in sterke mate afhankelijk van de bredere relatie met een land. Ervaring heeft geleerd dat het voeren van een bredere migratiedialoog succesvol kan zijn. Een belangrijk onderdeel hiervan is voor Nederland de terugkeersamenwerking. Voor veel van de betreffende landen is dit echter een politiek gevoelig thema. Daarom is het van belang in de brede migratiesamenwerking in te gaan op de noden en wensen van de gesprekspartner. Dit betreft soms ook onderwerpen die in de Nederlandse politiek gevoelig liggen, zoals hervestiging en legale migratie

mogelijkheden. Gezien de thematiek, is stevige interdepartementale samenwerking op dit terrein nodig tussen JenV, BZ, EZK, SZW (arbeidsmigratie) en OCW (studiemigratie). Om de voortgang van de uitvoering van het prioritair migratiebeleid te monitoren, is een goed functionerend afstemmingsoverleg tussen JenV, BZ en AZ noodzakelijk (aangevuld op deelonderwerpen met SZW, EZK en OCW)), ook op ministerieel niveau.

Inzet in EU-verband

Het prioritair migratielandenbeleid vormt de basis voor een coherente Nederlandse inzet in EU-gremia waar samenwerking met derde landen aan de orde komt. Ook in de samenwerking tussen de EU en de prioritaire landen dient migratie een leidend thema te zijn en wordt ingezet op het 'mainstreamen' van migratieoverwegingen in EU-instrumenten zoals de inzet van EU-visummaatregelen, het inzetten van EU-fondsen (NDICI – het OS-budget van de EU) en handelsverdragen. Het EU-spoor dient dan ook actief te worden benut om de Nederlandse migratie doelstellingen verder te brengen. Dit kan door o.m. de ambitie van de CIE om te komen tot effectieve partnerschappen met de belangrijkste herkomst- en transitlanden te ondersteunen, aan te dringen op voortvarende uitvoering van deze partnerschappen en in te zetten op bovengenoemde EU-instrumenten. NL steunt onverminderd de inzet van de CIE om te komen tot readmissie-overeenkomsten met belangrijke herkomstlanden.

Operationele samenwerking

Mede ter ondersteuning van de politieke dialoog met prioritaire landen, zet JenV in op operationele migratiesamenwerking met de prioritaire landen. Dit gebeurt hoofdzakelijk via organisaties als IOM, UNCHR, ICMPD, Frontex en/of EASO. Hierbij ligt de nadruk op migratiemanagement en capaciteitsopbouw, inclusief het bevorderen van terugkeersamenwerking. Aanzienlijk meer middelen t.b.v. capaciteitsopbouw worden geleverd via het EU-spoor: het is een belangrijk onderdeel van de partnerschappen die de EU met belangrijke migratielanden opbouwt (m.n. NDICI). Maar ook bilateraal wordt operationeel samengewerkt met prioritaire landen door ketenpartners IND, DT&V, COA, NP en de KMar. Met name DT&V heeft veel ervaring met de ondersteunen van projecten in relevante terugkeerlanden.

Relevante producten/brieven

- Kamerbrief n.a.v. motie Becker over uitvoering van de regeerakkoordafspraken over migratieovereenkomsten [tk-uitvoering-motie-becker-cs-over-uitvoering-van-de-regeerakkoordafspraken-over-migratieovereenkomsten \(1\).pdf](#)
- Kamerbrief n.a.v. motie Eerdmans en motie Valstar over landen die niet goed meewerken aan terugkeer. [tk-reactie-motie-over-per-direct-maatregelen-treffen-omde-druk-op-tegenwerkende-herkomstlanden-op-te-voeren.pdf](#)

Relaties met andere departementen

BZ, AZ, EZK (economische samenwerking), SZW (arbeidsmigratie), OCW (studiemigratie, beurzen)

Kosten/Financiën

Vanuit JenV/DGM is in 2022 een bescheiden budget (€500.000) beschikbaar gesteld om migratieprojecten in prioritaire landen te co-financieren.

Het budget van BZ voor internationale migratiesamenwerking was in 2021 circa €34mln. Voor het besteden van dit budget geldt de beperking dat het dient te voldoen aan de

ODA-criteria. Het financieren van projecten t.a.v. grensmanagement of terugkeer voldoet niet aan deze criteria

1.5. Schengen

Inhoud/doelstelling

Het vrije verkeer van personen, goederen en diensten in het Schengengebied is een van de grootste verworvenheden van de EU. Het kabinet acht het dan ook van belang dat deze worden gewaarborgd, en dat tegelijkertijd gewerkt wordt aan het toekomst- en crisisbestendiger maken van het Schengengebied. Daarvoor moet worden gekeken naar gebleken tekortkomingen van Schengen die ertoe leiden dat verschillende lidstaten het al geruime tijd noodzakelijk achten interne grenscontroles toe te passen. Wat het kabinet betreft moeten deze tekortkomingen geadresseerd worden. Het kabinet constateert tekortkomingen in de vorm van grootschalige secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied, veiligheidsdreigingen, onvoldoende implementatie en handhaving van de regels, en een gebrek aan alternatieven voor interne grenscontroles. Prioriteiten voor het kabinet zijn daarom het versterken van de buitengrenzen, het verbeteren van analyse en risico-gestuurde monitoring en informatiegestuurde controles aan de binnengrenzen, het versterken van de governance van het Schengengebied en het versterken van waarborgen in tijden van crisis. In het bijzonder acht het kabinet het ook van belang om te erkennen dat de beleidsdossiers migratie en Schengen met elkaar verbonden zijn.

De Europese Commissie heeft begin juni 2021 een Schengenstrategie gepresenteerd. Het doel is om wederom een Schengengebied zonder interne grenscontroles mogelijk te maken. De aanpak richt zich op drie pijlers: 1) een doeltreffend beheer van de buitengrenzen, 2) maatregelen ter compensatie van het ontbreken van controles aan de binnengrenzen, en 3) een robuuste governance van het Schengengebied. Het kabinet verwelkomt deze mededeling en herkent een groot aantal elementen die terugkomen in het standpunt van het kabinet. Echter, in de mededeling wordt de link tussen Schengen (open binnengrenzen) en asiel (secundaire migratiestromen binnen dat open grenzen gebied) niet gelegd. Noch secundaire migratie noch de onvolledige implementatie van het Schengenacquis, zoals gebrekkige registratie en de hieraan verbonden risico's voor het Schengengebied, worden als tekortkoming benoemd. Voor het kabinet is het van belang dat deze link wel een plaats krijgt in de herziening van de Schengengrenscore. Hierover vinden gesprekken plaats met de Commissie. Deze herziening wordt half november 2021 verwacht. Door NL is dit standpunt in aanloop naar de presentatie actief bij de Commissie ingebracht met als doel het handelingsperspectief voor de Commissie en voor lidstaten te vergroten wanneer er sprake is van grootschalige secundaire migratiestromen die het functioneren van het Schengengebied onder druk zetten. Ook zijn in samenwerking met de KMar voorstellen gedeeld met de CIE om te werken aan meer risicogestuurde controles en innovatie in het proces van controles aan de buitengrenzen. De herziening van de Schengengrenscore is op 14 december jl. gepresenteerd. Een appreciatie in de vorm van een BNC-fiche wordt voorbereid.

Voorstel tot wijzigingen Schengenevaluatieverordening

Begin juni heeft de Commissie tevens het voorstel voor de herziening van het Schengenevaluatie- en monitoringsmechanisme gepubliceerd. Dit voorstel volgt uit de Schengen-strategie. Het mechanisme bestaat om te controleren in hoeverre lidstaten het Schengenacquis juist toepassen, het vertrouwen tussen lidstaten te versterken en om na te gaan of aan de voorwaarden voor toepassing van alle onderdelen van het Schengenacquis is voldaan in lidstaten die (nog) geen onderdeel zijn van Schengen. In het voorstel wordt gepoogd het mechanisme strategischer te maken, procedures te verkorten en versimpelen, de deelname van experts evenals de samenwerking met EU instellingen en agentschappen te verbeteren en de evaluatie van

de grondrechten te versterken. Het kabinet steunt het voorstel om de procedures te verkorten en de grondrechten te versterken, echter vindt dat de rol van de Raad beter moet worden gereflecteerd, de flexibiliteit van evaluaties behouden moet blijven en componenten, zoals op het gebied van asiel, versterkt kunnen worden. Onder het Sloveens voorzitterschap is de Raad afgelopen zomer begonnen met de onderhandelingen. Door Nederland worden deze standpunten ingebracht.

Schengentoetreding

Ten aanzien van drie lidstaten (ROE, BUL, KRO) heeft de Commissie geconcludeerd dat zij klaar zijn om toe te treden tot het Schengengebied. Ten aanzien van Kroatië is dit in 2019 door de Commissie geconcludeerd, ten aanzien van Bulgarije en Roemenië deed de Commissie dit al in 2010/2011. In de Schengenstrategie van dit jaar onderstreept de CIE nogmaals dat zij klaar zijn voor toetreding. Om toe te treden dient de Raad hier unaniem mee in te stemmen. Nederland hanteert op dit dossier al jaren een 'strict but fair'-lijn. Deze lidstaten kunnen pas toetreden als aan alle relevante voorwaarden voldaan is. Bovendien is het kabinet van mening dat Schengen eerst versterkt dient te worden, voordat er sprake kan zijn van uitbreiding van het Schengengebied.

Voor Bulgarije en Roemenië heeft het kabinet de toetreding informeel gekoppeld aan de rechtsstaat via het zogeheten Mechanism for Cooperation and Verification (CVM). Hieruit volgen aanbevelingen ter verbetering van de rechtsstaat voor deze twee landen. Dit proces is nog niet afgerond en dus acht NL ook toetreding niet opportuun. Ten aanzien van Kroatië heeft de JBZ-Raad op 10 december jl. geconcludeerd dat de lidstaat aan de technische vereisten voor Schengentoetreding voldoet, waarmee het mogelijk wordt voor de Raad om in de toekomst een definitief besluit te nemen ten aanzien van de daadwerkelijke toetreding. De conclusie dat een lidstaat aan de technische toetredingsvereisten voldoet is een procedurele stap. De Raad is nadrukkelijk niet gevraagd in te stemmen met de Schengentoetreding van Kroatië. Dat besluit komt voor het kabinet aan de orde wanneer de Raad de discussie over de hervorming van Schengen heeft afgerond. Dat betreft in het bijzonder het Schengen evaluatiemechanisme. Ook heeft het kabinet bij de besluitvorming oog voor alle relevante omstandigheden, zoals respect voor fundamentele rechten aan de grens.

Relevante producten/brieven

- BNC-fiche Schengen strategie
- BNC-fiche Schengenevaluatie mechanisme

Relaties met andere departementen

Als het om de KMar gaat is het ministerie van Defensie betrokken. Verder wordt in algemene zin op het Schengendossier afgestemd binnen JenV (IND, DGP&V, DGRR), de Kmar, politie, BZ en EZ.

Kosten/Financiën

n.v.t.

1.6 Schengenevaluatie NL 2021

Inhoud/doelstelling

In 2021 is Nederland in het kader van de Schengenevaluaties geëvalueerd op de deelterreinen van buitengrenzen, terugkeer, SIS, politiesamenwerking en dataprotectie. Het deelterrein visumbeleid zal naar verwachting in 2022 plaatsvinden. De evaluaties zijn uitgevoerd door (een gezamenlijk team van) experts van de Europese Commissie, lidstaten en agentschappen. Zij hebben beoordeeld in hoeverre Nederland voldoet aan het Schengen-acquis op de hierboven genoemde deelterreinen. Op het gebied van buitengrenzen was de conclusie dat Nederland over het algemeen zijn grenscontroles uitvoert conform Europese regelgeving. Tegelijkertijd zijn er een aantal verbeterpunten geconstateerd. Nederland voldoet niet helemaal aan de verplichtingen vanuit de Europese grens- en kustwacht verordening (2019/1896) ten aanzien van het Europees grenssurveillancestelsel (Eurosur) en de datalevering aan de Vulnerability Assessment van Frontex. Daarnaast dient de controle op pleziervaartuigen door de KMar, kustwacht en politie verbeterd te worden. Ook moet de praktijk ten aanzien van beboeten luchtvaartmaatschappijen in overeenstemming worden gebracht met Richtlijn 2001/51.

Afgelopen september is het evaluatierapport voor de buitengrenzen vastgesteld in het Schengen Comité. Op basis van het rapport zijn Raadsaanbevelingen vastgesteld en met de Kamer gedeeld. Op het moment van schrijven wordt gewerkt aan een appreciatie van de aanbevelingen. Tevens zal Nederland uiterlijk februari 2022 een actieplan bij de Commissie moeten indienen om de Raadsaanbevelingen uit te voeren.

Het evaluatierapport voor de terugkeer wordt nog besproken. Het rapport is op de meeste onderdelen gunstig. Als één van de weinige landen worden bij Nederland 'special points of interest' / best practices benoemd. Nederland is het echter op twee onderdelen niet eens met de bevindingen. Dat ziet op het opnemen van het land van bestemming in het terugkeerbesluit en de aanbeveling over het herhaald in bewaring stellen van personen. Nederland voert samen met andere leden van de Raad - die in de huidige redactie medebeslisser zijn - discussie met vooral de Commissie over de uitleg van juridische bepalingen die aan de aanbeveling ten grondslag liggen. Er van uitgaande dat overeenstemming wordt bereikt, worden in de Raad de aanbevelingen vastgesteld en eveneens gedeeld met de nationale parlementen en het Europees Parlement. Nederland is hierna verplicht om een actieplan op te stellen om invulling te geven aan de aanbevelingen die in de Raadsconclusies zijn opgenomen.

Relevante producten/brieven

- Vastgestelde Raadsaanbevelingen t.b.v. externe grenzen van Nederland

Relaties met andere departementen

Verschillende departementen en uitvoeringsorganisaties zijn hierbij betrokken, namelijk ministerie van BZ, Defensie, JenV (DGM, DGPenV, DGRR), KMar, Politie, IND, Kustwacht, DT&V, Autoriteit Persoonsgegevens.

Kosten/Financiën

Er is voor de opvolging van de aanbeveling van de Schengenevaluatie buitengrenzen geld gereserveerd in het BMVI fonds. Verdere financiële gevolgen moeten nog worden uitgezocht.

2. Grenzen en veiligheid

2.1. Grenzen

Inhoud

De bewindspersoon is verantwoordelijk voor het grenstoezicht en de bestrijding van illegale migratie door de Marechaussee en de Zeehavenpolitie.

De bewindspersoon is daarmee de *gezagdrager* van de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Zeehavenpolitie (ZHP). Grenstoezicht heeft betrekking op personen. Controles ten aanzien van goederen aan de grens worden uitgevoerd door de Douane (onder verantwoordelijkheid van Minister van Financiën). Met de inwerkingtreding van het Akkoord van Schengen (1985) en de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990) vinden de personencontroles plaats aan de gemeenschappelijke buitengrenzen. De veiligheid en de integriteit van de gemeenschappelijke buitengrens is afhankelijk van de inzet van alle Schengenlanden op het gebied van de buitengrensbeveiliging en grensbewaking. Grenstoezicht dient ter voorkoming en bestrijding van illegale migratie en van aanvoer van ongewenste goederen door passagiers, van het tegengaan van mensensmokkel, maar moet tevens bij dragen aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme en criminaliteit en het faciliteren van reguliere/legale passagiersstromen. Grenstoezicht begint al ver vóór de eigenlijke buitengrens, waarbij vooraf verkregen passagiersinformatie een belangrijke rol speelt. In Nederland voert de Koninklijke Marechaussee grenscontroles uit op de havens en luchthavens. Ook voert de KMar binnen de kustwacht grenssurveillance uit op de Noordzee. In de Rotterdamse haven is de Politie (zeehavenpolitie) verantwoordelijk voor grenscontroles. De minister van Defensie is als *beheersverantwoordelijke* verantwoordelijkheid dragen voor de vaststelling van de mate van gereedheid, de omvang en de samenstelling van de Koninklijke Marechaussee.

Voor wat betreft toegang tot Nederland voert de KMar grenscontroles en de grensbewaking uit op de Schengen buitengrenzen. Naast de controle op de Schengen buitengrenzen voert de KMar Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV)-controles uit, waarmee toezicht wordt uitgeoefend op de naleving van de vreemdelingenwet binnen het Schengengebied. Naast Toegang en Toezicht draagt de KMar ook bij aan de doelstellingen Asiel en Terugkeer.

Grenzen en veiligheid

Het Schengengebied kent de nodige uitdagingen door toenemende en diversiteit van reizigersstromen, grensoverschrijdende veiligheidsrisico's waaronder terrorisme, secundaire en irreguliere migratie, de gevolgen van Brexit en COVID-19. Bewaking van de buitengrenzen is van belang voor de veiligheid en mobiliteit van personen en goederen binnen het Schengengebied.

De controles aan de buitengrenzen en in de binnengrenszone worden uitgevoerd conform de Schengen- en nationale regelgeving. In dat verband investeert Nederland in de verdere versterking van een effectief, efficiënt en geïntegreerd grensbeheer en in de kwantiteit en kwaliteit van personeel en middelen.

Deze investering dient drie doelen. Het eerste doel is het vergroten van de veiligheid en het beschermen van de volksgezondheid in Nederland en het Schengengebied. Ten tweede het faciliteren van de grenspassages van bonafide reizigers, zodat het grensproces nog beter wordt gefaciliteerd met behoud van mobiliteit en economische aantrekkingskracht. Tenslotte het tegengaan van illegale grensoverschrijding en secundaire migratie.

Nederland werkt vanuit een integrale benadering om het grensbeheer te optimaliseren en investeert voortdurend in innovatieve instrumenten, nieuwe technologie, en verdere digitalisering van het grensproces op nationaal, Europees en internationaal niveau met bijvoorbeeld de VS en Canada.

Door verdere digitalisering aan de grens kunnen de grensautoriteiten, in dit geval de KMar meer informatie-en risico gestuurd optreden. De grenswachter wordt ondersteund door moderne technologie en krijgt hierdoor ruimte voor het inschatten van risico's op basis van afwijkend gedrag, waarbij de menselijke toets van uiterst belang blijft en de finale beoordeling manueel plaatsvindt.

In 2022 wordt prioriteit gegeven aan een viertal focusgebieden, waarbinnen een aantal concrete afspraken/onderwerpen benoemd worden, (1) Implementatie verordeningen EU-informatiesystemen (2) versterken EU migratiebeleid, (3) nationaal grensbeheer en dan (4) innovatie.

1. Implementatie nieuwe Europese informatiesystemen (Programma Grenzen en Veiligheid) en digitaal grensmanagement

Door gebruik te maken van een verbeterde informatiestroom, inzet van technologische oplossingen en interoperabiliteit tussen systemen kunnen grenscontroles in de toekomst gericht worden uitgevoerd en risico's ten aanzien van illegale immigratie, secundaire migratie en (grensoverschrijdende) criminaliteit eerder en effectiever worden onderkend. Ook bieden deze systemen mogelijkheden dat het grensproces beter wordt gefaciliteerd met behoud van mobiliteit en economische aantrekkingskracht. Met de inwerkingtreding van de Interoperabiliteitsverordeningen eind 2023 wordt deze belangrijke stap gezet en worden nieuwe centrale EU informatiesystemen geïntroduceerd die onderling kunnen communiceren en samenwerken om zo identiteitsgegevens beter en in samenhang te kunnen ontsluiten. Interoperabiliteit is het fundament en de reden voor aanpassing en invoer van nieuwe en reeds bestaande verordeningen, die betrekking hebben op de volgende **zes centrale Europese informatiesystemen** in de veiligheids- en migratieketen:

1. SIS (bestaand): het Schengen Informatie Systeem II bevat signaleringen van personen en voorwerpen die relevant zijn voor autoriteiten in het Schengengebied. Verwachte inwerkingtredingsdatum: 14 juni 2022.
2. EES (Entry Exit Systeem, nieuw): het Inreis- en Uitreissysteem gaat binnenkomende en uitgaande reizen van derdelanders die voor kort verblijf naar het Schengengebied reizen bij het overschrijden van de Schengenbuitengrenzen registeren. De in- en uitreis bewegingen en biometrische kenmerken van derdelanders worden digitaal geregistreerd. Verwachte inwerkingtredingsdatum: eind september 2022.
3. ETIAS (EU Travel Information and Authorisation System, nieuw): Met het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie moeten niet-visumplichtige vreemdelingen een reisautorisatie aanvragen voor het Schengengebied. Voor de nationale afhandeling van ETIAS-aanvragen moet een nieuwe publieke taak ingericht worden, conform de verordening. Hiervoor wordt een nationale ETIAS-eenheid ingericht (ENU) en deze ENU-taak wordt belegd bij de KMar als bevoegde autoriteit door de Minister van Justitie en Veiligheid. Verwachte inwerkingtredingsdatum: begin mei 2023.
4. ECRIS-TCN (European Criminal Records Information System, nieuw): Het bestaand Europees strafregister (ECRIS) wordt aangevuld met een database voor justitiële informatie over derdelanders die onherroepelijk zijn veroordeeld in de EU. Verwachte inwerkingtredingsdatum: eerste helft 2023.

5. VIS (bestaand): het Visuminformatiesysteem bevat nu gegevens over houders van een visum voor kort verblijf in het Schengengebied. De VIS-verordening is in juli 2021 aangenomen. Nieuw bij VIS, is het advies geven aan de visumautoriteit over de vraag of de aanvrager een bedreiging vormt voor de openbare veiligheid. Hiervoor wordt de VIS Designated Authority (VDA) opgericht die bij de KMar wordt belegd. De VIS-autoriteit consulteert indien nodig met buitenlandse autoriteiten. Ook nieuw is dat de houders van een visum voor lang verblijf (MVV) en houders van een verblijfsvergunning in het VIS geregistreerd gaan worden. Verwachte inwerkingtredingsdatum: eind 2024.

6. EURODAC (European Asylum Dactyloscopy Database, bestaand): dit is het Europese register van vingerafdrukgegevens van asielzoekers en van derdelanders die de buitengrenzen onrechtmatig hebben overschreden. De onderhandeling over de herziening van EURODAC is nog gaande. Er zit inmiddels beweging in en mogelijk worden de onderhandelingen binnen afzienbare tijd afgerond.

Digitaal grensmanagement

Naast bovenstaande implementatie van de EU-verordeningen zijn er andere digitaliseringsinitiatieven. Verschillende ontwikkelingen zoals onder andere de herijking van de Schengenstrategie en de mogelijke herijking van de Advance Passenger Information Richtlijn (API) zorgen ervoor dat in toenemende mate passagiersdata digitaal en voorafgaand aan de grenspassage door de luchtvaartmaatschappijen aan de grensautoriteiten wordt verstrekt. De samenwerking met de private sector is ook essentieel voor een effectief en goed functionerend grenstoezicht in Nederland. Het kabinet investeert in de samenwerking met de maritieme sector (rederijen) en de luchthavens. Met onder meer Schiphol als grootste grensdoorlaatpost worden verschillende geregistreerde facilitatieprogramma's voor reizigers ontwikkeld om de grenspassage van reizigers op de luchthaven Schiphol en andere doorlaatposten soepeler te laten verlopen.

Relaties departementen

Het programma ondersteunt de uitvoerende partijen en stakeholders (KMar, NP, IND, BZ, DTenV, Justid, OM, DWJZ en DGM) bij de realisatie van de verordeningen.

Kosten/ financiën

Het programma Grenzen en Veiligheid heeft in 2021 de gezamenlijke financiën en het wetsvoorstel gerealiseerd. Op 15 december 2021 heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State advisering uitgebracht over dit voorstel voor een Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid. Het verwerken van het advies wordt voortvarend opgepakt in afstemming met de betrokkenen die het raakt. De verwachting is dat de Uitvoeringswet begin 2023 in werking zal treden. Dit betekent dat voor inwerkingtreding SIS een spoedwet (Tijdelijke regels ter uitvoering van de SIS-verordening grenscontroles en de SIS-verordening politie en justitie samenwerking in strafzaken) noodzakelijk is, welke ook in 2021 is voorbereid en op 15 december 2021 heeft de VKC besloten het voorstel aan te melden voor plenaire behandeling als hamerstuk. In 2022 en 2023 ligt de nadruk op de uitvoering van de verordeningen. De Europese deadline voor de gehele implementatie ligt voorsnog op eind 2023. Het programma Grenzen en Veiligheid zorgt voor een platform om deze uitvoering gezamenlijk, op tijd en kwalitatief goed te volbrengen en biedt daarbij inzicht in planning, control en risico's.

2.2 Versterking Europees migratiebeleid en Europese Grens- en Kustwacht Agentschap

Op 23 september 2019 heeft de Europese Commissie haar migratiepact gepresenteerd. Dit pact bevat een voorstel hoe de lidstaten de komende jaren kunnen omgaan met de uitdagingen van voortdurende migratiedruk aan de buitengrenzen en in de Schengenzone. Er wordt prioriteit gegeven aan de Europese inzet vanuit de grenstoezichttaak met als doel, zowel de bijdrage aan en beïnvloeding van het Europees migratiebeleid als de versterking van de EU-buitengrenzen.

Om het beheer van de Nederlandse buitengrenzen verder te versterken, investeert Nederland ook in de samenwerking met andere Europese lidstaten en derde landen van herkomst en transit.

Europese Grens- en Kustwacht Agentschap (EGKW/Frontex)

Frontex, het Europees Grens- en Kustwacht Agentschap werd opgericht in 2004 om de EU-lidstaten en de met Schengen geassocieerde landen bij te staan om de buitengrenzen van de ruimte van vrij verkeer van de EU te beschermen. Als EU-agentschap wordt Frontex gefinancierd uit de EU-begroting en door bijdragen van met Schengen geassocieerde landen.

Op 4 december 2019 is de huidige Europese Grens- en Kustwachtverordening (EGKW Vo) in werking getreden. Hierdoor is Frontex, door middel van de totstandkoming van het permanente korps, uitgerust met meer operationele capaciteit. Ook zijn de taken en bevoegdheden van Frontex uitgebreid, waaronder de samenwerking met derde landen en een versterkt mandaat inzake terugkeer. Het permanente korps zal de aankomende jaren trapsgewijs in capaciteit toenemen en bestaan uit vier categorieën personeel, waarvan het quotum per lidstaat vastgelegd is in de EGKW Vo.

Naast de bijdrage van Nederland aan het permanente korps wordt tegelijkertijd ook verkend welke mogelijkheden er zijn om het permanente korps te laten bijdragen aan de uitvoering van het grenstoezicht in Nederland. Na een reeks van kritische rapporten aan het adres van Frontex, wordt nu nog een rapport enerzijds op mogelijke betrokkenheid bij vermeende pushbacks, anderzijds op misstanden binnen het agentschap verwacht van het Europees bureau voor fraudebestrijding OLAF-rapport verwacht. Frontex implementeert momenteel de aanbevelingen uit de rapporten en agendeert de voortgang voortdurend tijdens de bijeenkomsten van de Frontex Management Board.

Tot slot, wordt momenteel het nieuwe EUROSUR-systeem, volgend uit de EGKW-verordening, geïmplementeerd. Eurosur heeft als doel de informatie-uitwisseling over land- en zee grenzen tussen lidstaten en het agentschap Frontex te verbeteren. Lidstaten en surveillancesatellietsystemen kunnen door Eurosur 'real-time' gegevens over ontwikkelingen aan de grenzen uitwisselen.

Knelpunten

- Mogelijk wordt de implementatie van Eurosur (zie hieronder) in 2022 een uitdaging. Begin 2022 komt hier duidelijkheid over.

Relevante producten/brieven

- Kamerbrief 'Nederlandse inzet in het Europese Grens- en Kustwacht agentschap 2021' (jaarlijkse brief, versie 2022 verwacht in mei 2022)
- TK vragen aan de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over de betrokkenheid van Frontex bij illegale pushbacks (18 juni 2021)

- TK vragen over het onderzoek van het Europees Parlement naar Frontex (7 september 2021)

Relaties met andere departementen

- JenV is beleidsverantwoordelijk maar het nationaal contactpunt voor Frontex is belegd bij de KMar. Ook neemt CKMar deel aan de Management Board.
- Afstemming bij operationele zaken vindt plaats met KMar, Kustwacht, DT&V, Douane, IND, DV&O, Nationale Politie en BZ.
- Afstemming op politieke/beleidsmatige zaken vindt voornamelijk plaats met KMar en BZ.

Kosten/Financiën

De kosten voor de inzet van experts in Frontex operaties worden voor het grootste deel vergoed door Frontex (de operationele kosten). Salarissen en eventuele buitenlandtoelages komen voor de rekening van de zendende lidstaat.

2.3 Nationaal grensbeheer

De COVID-19-pandemie heeft geleid tot een Europees inreisverbod. Daarnaast vraagt de handhaving van het inreisverbod (i.v.m. COVID-19 -maatregelen) ende aanwezigheid van secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied om continue aandacht en inzet van de relevante autoriteiten, waaronder van de KMar in de grensregio's binnen de kaders van het Mobiel Toezicht Veiligheid.

Opvolging Schengenevaluaties en herijking Schengengrenscore

In maart 2021 is het Nederlandse grensbeheer, onder coördinatie van de Commissie geëvalueerd in het kader van de Schengenevaluaties op de deelgebieden buitengrenzen, SISII, terugkeer, visumbeleid, politiesamenwerking en dataprotectie. De evaluaties zijn uitgevoerd door (een gezamenlijk team van) experts van de Europese Commissie, lidstaten en agentschappen. Zij hebben beoordeeld in hoeverre Nederland voldoet aan het Schengen-acquis op de hierboven genoemde deelterreinen. Op basis van de evaluatierapportages zijn Raadsconclusies opgesteld waaruit duidelijk wordt op welke punten Nederland niet of niet volledig voldoet aan de Schengenregelgeving. Deze aanbevelingen zijn conform de verordening voor de Schengenevaluaties ook gedeeld met de nationale parlementen en het Europees Parlement.

De resultaten van de evaluatie van de buitengrenzen leidde tot de conclusie dat het Nederlandse grenstoezicht voldoet aan Europese regelgeving. Tegelijkertijd is een aantal punten geïdentificeerd waar Nederland verbeteringen moet doorvoeren:

- Uitwisseling van informatie/gegevens voor de kwetsbaarheidsanalyses die Frontex uitvoert. Nederland kan een deel van de gevraagde gegevens, zoals inzicht in grootte van verschillende soort passagiersgegevens (nog) niet leveren omdat deze niet automatisch uit de systemen gegenereerd kunnen worden.
- Controle van pleziervaartuigen dient verbeterd te worden.
- Gebruik van risicoanalyse door KMar en ZHP moet worden verbeterd.
- Implementatie van het Europese grenssurveillancesysteem Eurosur moet aanzienlijk worden verbeterd, waaronder het Nationaal Coördinatiecentrum dat belegd is bij de KMar.
- Nederland zal nadat het actieplan is gedeeld met de Europese Commissie elke drie maanden moeten rapporteren over de voortgang.

Onder coördinatie van KMar en DGM zal tot februari 2022 een actieplan voor de buitengrenzen worden opgesteld om de Raadsaanbevelingen te implementeren. De opvolging van de aanbevelingen uit het Inspectierapport 'Toezicht op de maritieme grenzen' maakt hier tevens onderdeel van uit. De KMar zal een actieve bijdrage blijven leveren aan de doorontwikkeling van het Europees Schengenevaluatiemechanisme middels deelname aan het Schengen comité en het ter beschikking stellen van kennis en expertise.

Tevens wordt zorggedragen voor een bijdrage aan het opstellen en de implementatie van het nationale actieplan Schengenevaluatie. Daarnaast zal in gezamenlijkheid met DGM en de keten ingezet worden op de voorziene aanpassing van de Schengengrenscore ten behoeve van onder andere een effectieve inzet op het tegengaan van secundaire migratiestromen in het Schengengebied en het borgen van meer risico gestuurd optreden aan de grens.

Strategie geïntegreerd grensbeheer/Integrated Border Management (IBM)

Onderdeel van bovengenoemde EGKW-verordening is het opstellen van een *Integrated Border Management*-strategie (IBM/ geïntegreerd grensbeheer). In de IBM zijn de prioriteiten ten behoeve van het grensbeheer voor de periode 2019-2024 beschreven. De Nederlandse IBM is in september 2019 op politiek niveau vastgesteld en verzonden aan de CIE voor beoordeling. Naar aanleiding van de aanbevelingen van CIE zal NL de IBM op een aantal onderdelen aanpassen onder andere de rollen en verantwoordelijkheden van de grens- en rechtshandhavingsautoriteiten moeten worden verduidelijkt. Daarnaast moet in het kader van Integrated Planning de contingency planning voor crisissituaties op de grens worden aangepast.

Ten slotte wordt momenteel in Brussel onderhandeld over een nieuwe verordening voor het Schengenevaluatiemechanisme. Daarbij wordt ingezet om het mechanisme efficiënter te maken, met kortere procedures en meer flexibiliteit. Tevens is het de bedoeling dat als lidstaten belangrijke/serieuze verbeteringen hebben sneller actie ondernemen om deze te verhelpen en dit geagendeerd wordt op EU-niveau

Relevante recente producten/brieven/nota's

- BNC Fiche Verordening voor het Schengenevaluatie en –monitoringsmechanisme
- Kabinetsappreciatie van de aanbevelingen uit grenzevaluatie (wordt aan gewerkt)
- Actieplan buitengrenzen (wordt aan gewerkt)

Kosten/financiën

Er is geen specifiek budget voor Schengenevaluaties uitgetrokken. Wel is geld voorzien uit het EU BMVI fonds om de aanbevelingen te implementeren.

Knelpunten

Er wordt door JenV actieplan opgesteld om uitvoering te geven aan de aanbevelingen. Deze worden uitgevoerd door de verschillende partners, binnen en buiten JenV.

- De uitwerking van de aanbeveling inzake Eurosur wordt nader verkend.
- Maatregelen die intensivering van controles behoeven worden bemoeilijkt door capaciteitsgebrek bij de Kmar, zoals mogelijke intensivering van controles op pleziervaart

Relaties met andere departementen

De meeste aanbevelingen op het gebied van de buitengrenzen moeten worden opgevolgd door KMar/ Ministerie van Defensie, Zeehavenpolitie en de kustwacht.

Mobiel Toezicht Vreemdelingen KMar

De lockdown, verschillende COVID-19 maatregelen en de tijdelijk lagere passagiersaantallen hebben effect gehad op opleidingen, inwerktrajecten en ervaring van personeel. De nationale grenstaken en taken binnen de vreemdelingenketen zullen daardoor moeten herstellen, waarbij kwaliteit en ontwikkeling van het personeel voorop staat.

Om de bredere maatschappelijke behoefte aan inzet en aanwezigheid van onder andere de KMar in de grensregio's te borgen, vindt een gezamenlijke verkenning plaats naar een verbreding van de juridische basis van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) ter bevordering van het toezicht in de binnengrenszone om andere dreigingen op het terrein van volksgezondheid, grensoverschrijdende criminaliteit en nationale veiligheid tegen te gaan.

Caribische grenzen

De Caribische grenzen van het Koninkrijk spelen een rol in het nationaal grensbeheer vanwege o.a. de hubfunctie naar de EU. Versterking van de Koninkrijk brede aanpak komt daarmee ook ten goede aan de grensbewaking van NL en de EU. Samen met de KMar wordt verkend op welke wijze het grenstoezicht in Caribisch Nederland versterkt kan worden. Op dit moment wordt samen met de KMar de nodige voorbereidingen getroffen voor het kunnen indienen van een claim voor de voorjaarsnota ten behoeve van de versterking van de capaciteit van de KMar in Caribisch Nederland.

2.4 Innovatieve grensprojecten

Op dit moment wordt het reizen van EU –onderdanen en personen met een verblijfstitel binnen Schengen verder gefaciliteerd met een Digitaal Corona Certificaat. Om zeker te stellen dat Nederlandse grensautoriteiten tijdig en waar nodig flexibel kunnen blijven optreden, is ingezet op het gebruik van nieuwe technologie aan de grens en verdere digitalisering van het grensproces.

Daarnaast verkent Nederland de mogelijkheden om met steun van de Europese Commissie, in 2022 met Canada een pilot 'digitaal reisdocument' uit te voeren. De pilot dient onder andere als analyse en impact assessment voor een nieuw te ontwikkelen verordening over digitale reisdocumenten en het faciliteren van reizen. De Commissie is voornemens in 2023, na een grondige beoordeling en noodzakelijke raadplegingen, een voorstel in te dienen voor een verordening betreffende de digitalisering van reisdocumenten en het faciliteren van reizen. De kern van een pilot 'digitaal reisdocument' is dat het passagiersproces vergemakkelijkt wordt doordat een passagier zich op basis van vrijwilligheid, op digitale wijze, op een betrouwbare en door de overheid gevalideerd is, met behulp van biometrische gegevens kan identificeren. Hierdoor kan de passagier effectiever de verschillende luchthavenprocessen doorlopen en de grens passeren.

JenV neemt deel aan een aantal innovatieve projecten op Schiphol. Deze projecten hebben tot doel een efficiënte en veilige grenspassage te bewerkstelligen waarbij de reiziger zo min mogelijk opgehouden wordt. Deze projecten betreffen:

- Registered Traveller Program (RTP-NL)
RTP-NL is een programma dat grensoverschrijding voor frequente, vooraf aan een veiligheidsonderzoek onderworpen, reizigers uit derde landen vergemakkelijkt. RTP-NL-deelnemers hoeven bij aankomst in Nederland niet meer onderworpen te worden aan DDM-bevraging. Op Schiphol kan men bij aankomst gemakkelijk de grens passeren middels de Self Service Passport Control (SSPC).
- Self Service Passport Control (SSPC)
- Het SSPC staat tevens bekend als de geautomatiseerde grenspassage poortjes. Het SSPC vergelijkt de foto van het reisdocument met de persoon die het aanbiedt, controleert de echtheid van het document en doorzoekt politiesystemen. Het SSPC is een belangrijk instrument om de werkdruk van de KMar aan de manuele balies te verminderen.
- het project "Contactloos reizen".
Dit project heeft tot doel met een eenmalige (biometrische) identificatie van de reiziger vervolgens verschillende (publieke en private) luchtvaartprocessen eenvoudig te doorlopen (security, grens, boarding). De reiziger hoeft zich dan niet meer iedere keer te identificeren met een identiteitsdocument en grenspassagecontroles kunnen eerder vooraf uitgevoerd worden.
- Entry Exit System (EES) enrollmentkiosken
De implementatie van EES gaat gepaard met de verschillende uitdagingen (technische, infrastructuur, financiële en samenwerkingsvraagstukken) vooral op Schiphol. Om de druk op de manuele KMar balies op Schiphol te verlichten worden EES enrollmentkiosken geïmplementeerd. De derdelander kan dan bij aankomst en vertrek een gedeelte van de EES-registratie en het grensproces doorlopen aan een kiosk. De grenswachter heeft hierdoor per passagier minder handmatige taken te verrichten aan de manuele balie. De implementatie van EES kent tevens financiële uitdagingen.

Aandachtspunten implementatie Cybersecurity van de grenstoezichtsystemen en de Schiphol IT- infrastructuur

- In 2020 heeft de Algemene Rekenkamer (ARK) een kritisch rapport uitgebracht over drie grenstoezichtsystemen op Schiphol: SSPC, BCS en API3. JenV is eigenaar van het SSPC, Defensie is eigenaar van de twee andere grenstoezichtsystemen. De ARK heeft vijf aanbevelingen gedaan om de cybersecurity van het SSPC te verbeteren. De implementatie van deze aanbevelingen kent de nodige uitdagingen.
- Het SSPC dient de goedkeuringsprocedure conform het Defensiebeveiligingsbeleids (DBB) te doorlopen. Het is de huidige verwachting dat deze goedkeuring voor het SSPC pas vanaf 2024 aangevraagd kan worden. Dit is primair het gevolg van de aanzienlijke doorlooptijd van het autorisatieproces 'Algemene Beveiligingseisen voor Defensieopdrachten (ABDO)' ten behoeve van Schiphol. Zowel Schiphol als de door Schiphol geleverde diensten (SSPC en de enrollment-kiosken) moeten aan deze ABDO-norm voldoen. Het voldoen aan nationale beveiligingskaders is tevens een eis om volgend jaar aan te kunnen sluiten op het Entry-Exit System. Momenteel wordt onderzocht hoe aan deze eis voldaan gaat worden.

Financiën/bekostiging

Binnen de publiek-private samenwerking op Schiphol is een 50/50 kostenverdeling afgesproken. De begroting is slechts voor een gedeelte van de implementatie inzichtelijk. De kosten van EES-implementatie vallen aanzienlijk hoger uit dan eerder beraamd. Ook moet de kostenverdeling binnen de overheid nog vorm krijgen (Defensie, Infrastructuur).

2.5. Nationale Veiligheid

Inhoud/doelstelling

Sinds de zomer van 2015 wordt uitdrukkelijker rekening gehouden met de mogelijkheid dat personen die gelinkt zijn aan terroristische organisaties via de migrantenstroom naar Europa komen en asiel aanvragen. Aanwijzingen voor mogelijke serieuze bedreiging van de nationale veiligheid in de loop van 2016, maakten dat extra aandacht voor nationale veiligheid in de vreemdelingenketen nodig was en nog steeds is. Die scope beperkt zich niet tot vreemdelingen die met de asielstroom meegekomen zijn. Ook de problematiek van EU-burgers die van en naar Syrië of andere strijdgebieden reizen en een potentieel gevaar vormen voor de veiligheid raakt de vreemdelingenketen, bijvoorbeeld in de grensbewaking maar ook in het kader van (eventuele) intrekking van het Nederlanderschap van uitreizigers. Hoewel er veel (media) aandacht bestaat voor de asielinstroom, kunnen de risico's voor de nationale veiligheid ook liggen bij reguliere migranten zoals kenniswerkers of studenten. Hierbij is niet alleen de jihadistische dreiging van belang, maar ook de dreiging vanuit statelijke actoren, bijvoorbeeld in het kader van ongewenste kennisoverdracht.

Het onderwerp nationale veiligheid komt in elke organisatie binnen de migratieketen terug. De migratieketen neemt als geheel hier haar verantwoordelijkheid in en werkt nauw samen met partners uit de Contraterrorisme(CT-)keten.

In de migratieketen als geheel is de laatste jaren flink geïnvesteerd in het vergroten en op peil houden van de awareness als het gaat om het onderkennen van signalen dat een vreemdeling mogelijk een gevaar vormt voor de nationale veiligheid. Zo is er een training voor de migratieketen ontwikkeld bij het Rijksopleidingsinstituut tegengaan Radicalisering, waar veel medewerkers uit de keten aan hebben deelgenomen. De IND heeft een meldstructuur waar binnen signalen worden gemeld en doorgezet aan de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) en Politie. Op deze meldstructuur zijn ook Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer & Vertrek aangesloten.

Bij het COA ligt het zwaartepunt op het herkennen en doorspelen van signalen van dat bewoners mogelijk een gevaar vormen voor de nationale veiligheid.

Ook bij de IND is er zoals gezegd veel aandacht voor het onderkennen en melden van signalen. Hiernaast heeft de screening van asielzoekers en nareizigers, aansluitend op de identificatie- en registratie door AVIM, een prominente plek gekregen in de asiel- en nareisprocedure. Binnen de screening is er onder meer aandacht voor signalen die duiden op een mogelijk gevaar voor de nationale veiligheid. De DT&V heeft ook aandacht voor vreemdelingen die (mogelijk) een gevaar vormen voor de nationale veiligheid is eveneens alert op signalen in dit kader en is verantwoordelijk voor het realiseren van het vertrek van personen met een NV-label zonder rechtmatig verblijf. Ten aanzien van vreemdelingen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid, hetgeen over het algemeen blijkt uit een strafrechtelijke veroordeling wegens een terroristisch misdrijf of een ambtsbericht van de AIVD, kunnen ook vreemdelingrechtelijke en nationaliteitsrechtelijke maatregelen getroffen worden, zoals het intrekken van het verblijfsrecht of het Nederlanderschap. Dit laatste is mogelijk bij personen die naast de Nederlandse nog een andere nationaliteit hebben en die onherroepelijk zijn veroordeeld voor een terroristisch misdrijf (op basis van artikel 14 lid 2). Dit geldt ook voor personen die zich in het buitenland hebben aangesloten bij een terroristische organisatie, de zogenoemde uitreizigers (op basis van artikel 14 lid 4 RWN). Hierin is vervat een discretionaire bevoegdheid, waarbij het principe is dat het Nederlanderschap ingetrokken

kán worden als aan de voorwaarden is voldaan, tenzij bijzondere omstandigheden anders doen beslissen.

Bij de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14 lid 4 RWN wordt een afweging gemaakt tussen het vervolgingsbelang, en de andere belangen die met intrekking en het voorkomen van weder inreis worden gediend. Vervolging is na intrekking van het Nederlanderschap echter alsnog mogelijk indien de ongewenstverklaring tijdelijk wordt opgeheven en berechting in Nederland opportuun is. Bij intrekking van het Nederlanderschap is er altijd sprake van een spanningsveld tussen belang van nationale veiligheid en andere belangen zoals strafrechtelijke vervolging. Tot op heden is er wel politiek draagvlak geweest voor het intrekken.

Na intrekking van de Nederlandse nationaliteit (op basis van artikel 14 lid 2) of verblijfsvergunning dienen vreemdelingen Nederland te verlaten. In de praktijk is het in sommige gevallen, bij ontbreken van reisdocumenten, moeizaam om vreemdelingen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid zonder rechtmatig verblijf te laten vertrekken naar het land van de andere nationaliteit. Doorgaans gaat het om landen die niet of nauwelijks meewerken aan gedwongen terugkeer, zoals Marokko. Overigens vindt in de praktijk ook zelfstandig vertrek plaats van personen waarvan het Nederlanderschap of verblijf is ingetrokken. Strafonderbreking geldt als een aantrekkelijke optie die de DT&V kan gebruiken om deze personen mee te laten meewerken aan vertrek. Sommige personen die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid en niet langer rechtmatig verblijf hebben weigeren ondanks de inspanningen van de DT&V om mee te werken aan hun terugkeer. Er bestaat een risico dat deze personen uit het zicht van de autoriteiten verdwijnen. Er zijn weliswaar vreemdelingrechtelijke maatregelen mogelijk om zicht te houden (meldplicht en gebiedsgebod), maar de re-integratietrajecten vanuit gemeente en reclassering komen vaak wel tot stilstand. Momenteel loopt er een project om meer grip te krijgen op deze doelgroep, het zicht na detentie te verbeteren en lokale partijen hierbij te betrekken.

De dreiging vanuit statelijke actoren krijgt daarnaast steeds meer aandacht binnen de migratieketen. Dit speelt op dit moment vooral ten aanzien van kennismigranten, studenten en onderzoekers. Statale actoren kunnen deze regelingen misbruiken om gevoelige kennis uit het Nederlandse bedrijfsleven of uit de wetenschap weg te halen. Behalve economische benadeling voor Nederland is er ook het risico dat deze kennis gebruikt wordt voor ondemocratische doeleinden of dat de kennis bijdraagt aan de doorontwikkeling van onwenselijke wapenprogramma's. Momenteel wordt bezien wat precies de rol van de migratieketen hierin zal zijn. Daarbij is van belang dat de vreemdelingenketen niet al primaire doel heeft de nationale veiligheid te bewaken, maar de haar beschikbare middelen wel daarvoor kan inzetten.

Knelpunten

Er zijn ook grenzen aan de verantwoordelijkheden in de vreemdelingenketen inzake nationale veiligheid. Zo kunnen de organisaties in de vreemdelingenketen zelfstandig geen oordeel geven over de bedreiging voor de nationale veiligheid die van een persoon uitgaat. Vreemdelingrechtelijk handelen dient daarom nu altijd gebaseerd te zijn op ambtsberichten, strafrechtelijke veroordelingen, signaleringen in bijvoorbeeld het SIS of andere signalen van het OM, de politie, KMar of veiligheidsdiensten. Ook zijn de organisaties in de vreemdelingenketen – zo lang zij handelen binnen het vreemdelingrechtelijk kader dat onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris valt – niet bevoegd voor taken op het vlak van opsporing en strafrechtelijke vervolgacties.

Ook ten aanzien van intrekking Nederlanderschap en de effecten ervan zijn er knelpunten. Naast OM zijn gemeenten vaak geen voorstander van intrekking omdat

daarmee de vreemdeling geen recht meer heeft op voorzieningen als re-integratie/begeleiding door reclassering. Als uitreizigers in het buitenland worden opgespoord/ kenbaar maken dat ze naar NL willen komen (om berecht te worden), kan de bewindspersoon de ongewenstverklaring tijdelijk opheffen hiervoor. Tot nu toe heeft het OM twee keer een dergelijk verzoek gedaan. Bij beide gevallen is de ongewenstverklaring niet opgeheven omdat een derde land, tegen de wens van Nederland, deze personen naar Nederland heeft uitgezet. Daarnaast wordt momenteel de verdere verduidelijking van het beleidskader tijdelijke opheffing ongewenstverklaring bezien.

Relaties met andere departementen

Ministerie Justitie en Veiligheid (DGM, IND, DT&V, COA, NCTV, DG Politie en Veiligheid,), NP, OM, Ministerie van Defensie (KMar, MIVD), Ministerie van Binnenlandse Zaken (AIVD), Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ministerie van Onderwijs en Cultuur, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3. Asiel

3.1 1F- beleid (oorlogsmisdadigers)

Inhoud/doelstelling

Artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (Vlv) bepaalt dat personen niet in aanmerking komen voor bescherming van dit verdrag wanneer er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf, een misdrijf tegen de menselijkheid, een ernstig niet-politiek misdrijf buiten het land van toevlucht, dan wel handelingen die in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties. Het onthouden van bescherming aan oorlogsmisdadigers en mensenrechtenschenders, is onlosmakelijk verbonden met het waarborgen van de integriteit en maatschappelijke acceptatie van het asielsysteem. Bescherming is er voor de slachtoffers niet voor de daders.

Over de toepassing van artikel 1F is het volgende van belang:

- Een eenvoudige verdenking is niet voldoende om 1F tegen te werpen, er moet sprake zijn van 'ernstige redenen' die moeten worden onderbouwd en zorgvuldig gemotiveerd, bijv. op grond van eigen verklaringen van betrokkene, documentatie van mensenrechtenorganisaties en/of andere organisaties, persberichten, individuele ambtsberichten en/of andere bronnen.
- Artikel 1F Vlv. wordt tegengeworpen als kan worden aangetoond dat een vreemdeling weet heeft gehad van de genoemde misdrijven en daar persoonlijk (mede)verantwoordelijk voor kan worden gehouden (zgn. *knowing and personal participation*).
- Dat de persoon in kwestie niet strafrechtelijk is veroordeeld voor de daden, betekent niet dat 1F Vlv niet kan worden tegengeworpen.
- Artikel 1F Vlv geldt voor alle bij het Vluchtelingenverdrag aangesloten partijen en is ook opgenomen in de EU Kwalificatierichtlijn. Het maakt daarmee ook onderdeel uit van Europese asielregelgeving.
- De beoordeling wordt gedaan door een gespecialiseerde afdeling van de IND (Unit 1F). Het betreft altijd een individuele beoordeling, die ter toets staat van de rechter (veelal meervoudige kamer). De bewijslast om de 1F tegenwerping te onderbouwen ligt bij de IND (i.t.t. bij de beoordeling van een 'gewone' asielzaak, waar het aan de vreemdeling is om zijn aanvraag aannemelijk te maken).
- Een 1F-onderzoek gebeurt in het kader van een asielprocedure. De 1F-tegenwerping zal ook aanleiding zijn een verzoek tot naturalisatie en/of een aanvraag om een reguliere vergunning af te wijzen.
- De IND beziet eerst of artikel 1F van toepassing is op de vreemdeling. Als de IND artikel 1F tegenwerpt, is dat het einde van de asielprocedure. Er wordt in dat geval dus niet beoordeeld of de vreemdeling in aanmerking komt voor een asielvergunning ("exclusion before inclusion"). Wel wordt er bezien of de vreemdeling bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM. In dat geval kan de vreemdeling niet gedwongen worden uitgezet, maar blijft op hem nog steeds een vertrekplicht rusten om Nederland te verlaten.

Uitgangspunt van het 1F beleid is dat Nederland geen vluchthaven wil zijn: 1F'ers komen niet in aanmerking voor rechtmatig verblijf en moeten uit Nederland vertrekken. Dit beleidsuitgangspunt levert nauwelijks discussie op. Discussie over het 1F-beleid betreft vooral individuele zaken en het bijzondere 1F beleid dat geldt voor de categorie onderofficieren en officieren van de Afghaanse KhAD/WAD (veiligheidsdiensten

communistisch regime Afghanistan). Daarnaast is de belangstelling van de Kamer en media uitgegaan naar mogelijke 1F'ers in de hoge instroom vanuit met name Syrië en recent ook Afghanistan en de evacuees.

Asielaanvragen van Afghaanse vreemdelingen (evacuees) worden ook individueel beoordeeld op basis van de meest recente gegevens over Afghanistan waarover de IND (unit 1F) beschikt. De individuele beoordeling of er sprake is van Artikel 1F in deze zaken maakt onderdeel uit van de asieltoets. Deze beoordeling vindt onder meer plaats op basis van de eigen verklaringen tijdens het gehoor, eventuele documenten en informatie uit openbare bronnen. Indien sprake is van een 1F indicatie wordt de zaak overgenomen door de unit 1F voor nader onderzoek. Indien wordt vastgesteld dat er sprake is het ernstige vermoeden dat de persoon zich schuldig heeft gemaakt aan 1F-misdrijf zal een asielvergunning worden onthouden.

Het 1F-beleid maakt deel uit van de ketenbrede aanpak *Taskforce Internationale Misdrijven* waarbij tevens wordt ingezet op strafrechtelijke vervolging. Als de IND een vreemdeling artikel 1F heeft tegengeworpen wordt het Openbaar Ministerie daarvan op de hoogte gesteld en wordt het dossier ter beschikking gesteld (strafrechtelijke vervolging is vaak om meerdere redenen moeilijk of onmogelijk: geen rechtsmacht, bewijsstukken niet beschikbaar, etc).

In 2020 verbleven in Nederland, voor zover bij de overheid bekend, ongeveer 106 1F'ers (caseload DT&V), waarbij ten aanzien van ongeveer 67 zaken sprake is van een artikel 3 EVRM beletsel voor terugkeer naar het land van herkomst. In 2020 heeft de IND 95 onderzoeken uitgevoerd naar vreemdelingen ten aanzien van wie er aanwijzingen waren dat zij in verband konden worden gebracht met 1F-gedragingen, in 20 zaken heeft dit daadwerkelijk geleid tot een 1F-tegenwerping.

Relevante recente brieven

- Rapportagebrief Internationale Misdrijven 2020
- Brief TK herbeoordeling Syrische asielzaken op 1F-indicaties, 7 juli 2020, 19637, nr. 2640.

Aandachtspunten

- Terugkeer (algemene terugkeerproblematiek). Als een persoon met de 1F-status vanwege een artikel 3 EVRM-schending niet (gedwongen) kan terugkeren naar zijn land van herkomst, leidt dit in de praktijk vaak tot langdurig verblijf in NL.
- KhAD/WAD- beleid in algemene zin en specifiek de politieke en maatschappelijke aandacht voor een groep langdurig illegaal in Nederland verblijvende Afghaanse 1F'ers, van wie de gezinsleden vaak rechtmatig verblijf hebben in Nederland of zijn genaturaliseerd.
- De relatie met lokaal bestuur
- Versterken Europese samenwerking en kennisdeling; Nederland is initiator van het door EASO opgezette EU Exclusion Netwerk (2017).
- Ketenbrede aanpak Rwanda, waaronder intrekken Nederlanderschap en uitlevering aan Rwanda.

Relaties met andere departementen:

Diverse onderdelen binnen JenV en BZ.

Financiën

Binnen de vreemdelingenketen zitten de kosten voornamelijk in de werkzaamheden die

uitgevoerd worden door de uitvoerende organisaties.

De DT&V regisseert het daadwerkelijke vertrek; een groot deel van de 1F-zaken die door DT&V worden behandeld, betreft vreemdelingen die feitelijk niet uitgezet kunnen worden, omdat terugkeer naar het land van herkomst in strijd is met artikel 3 EVRM. Het komt vaak voor dat vreemdelingen niet meewerken aan terugkeer, terwijl op hen een vertrekplicht rust.

De Unit 1F houdt zich o.a. bezig met de 1F-onderzoeken en 1F- tegenwerpingen, awareness tours, trainen van IND-beslismedewerkers, etc.

3.2. Landgebonden asielbeleid / Ambtsberichten

Inhoud/doelstelling

- Het landgebonden asielbeleid is opgenomen in de Vreemdelingencirculaire (Vc). Het vormt een belangrijk en meer specifiek beleidskader voor de (IND) beslis- en (DT&V) terugkeerpraktijk. In het landgebonden asielbeleid wordt invulling gegeven aan de algemene asielkaders zoals die volgen uit (inter)nationaal asielrecht (verdragen, Unierecht, Vreemdelingenwet).
- Het wordt opgesteld voor de meest relevante herkomstlanden van asielzoekers.
- Het landgebonden asielbeleid geeft kortgezegd beleidsmatig duiding aan de veiligheidssituatie in het betreffende herkomstland en de positie van specifieke (kwetsbare) groepen. Bij een uitzonderlijk slechte veiligheidssituatie in (een deel van) het land van herkomst kan sprake zijn van categoriale bescherming voor elke vreemdeling ongeacht de individuele omstandigheden. Tevens kan, indien naar verwachting voor een korte periode onzekerheid zal bestaan over de situatie in het land van herkomst, besloten worden tot het instellen van een besluit- en vertrekmoratorium voor maximaal een jaar.
- De zogeheten ambtsberichten (landeninformatie rapportage) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) vormen in de regel de basis voor het landgebonden asielbeleid. BZ brengt op verzoek van JenV jaarlijks een gelimiteerd aantal ambtsberichten uit (in 2021 ca 15).
- Een ambtsbericht is een objectieve beschrijving van de actuele situatie in een bepaald land, opgesteld met het oog op de beleids- en besluitvorming inzake de asielzoekers.
- Een ambtsbericht wordt opgesteld aan de hand van openbare en vertrouwelijke bronnen. Bij de opstelling wordt onder meer gebruik gemaakt van informatie van niet-gouvernementele organisaties, vakliteratuur, berichtgeving in de media en relevante overheidsinstanties. Voor een ambtsbericht wordt ook gebruik gemaakt van vertrouwelijke informatie afkomstig van de diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland in het betreffende land en vertrouwelijke gesprekken en correspondentie met informanten zoals ngo's en andere deskundigen.
- Een ambtsbericht bevat geen conclusies ten aanzien van het vreemdelingenbeleid. De beleidsconclusies worden genomen door de betreffende bewindspersoon van het Min JenV.
- Bij een verzoek van JenV aan het ministerie van Buitenlandse Zaken voor een algemeen ambtsbericht voor een bepaald land wordt o.a. rekening gehouden met het aantal asielzoekers uit het betreffende land en/of de (veranderde) veiligheidssituatie in een land. Ook kan een verzoek voortkomen uit een specifieke informatiebehoefte (vanuit uitvoering/juridisch/beleid/politiek). Naast algemene ambtsberichten kunnen ook thematische ambtsberichten worden opgesteld.
- Nadat BZ een algemeen ambtsbericht heeft uitgebracht, adviseert JenV in afstemming met de uitvoeringsorganisaties (IND en DT&V) aan de bewindspersoon bij nota welke consequenties de daarin verstrekte informatie dient te hebben voor het landgebonden asielbeleid.
- Indien er aanleiding is het landgebonden asielbeleid op basis van het ambtsbericht aan te passen wordt dit standaard bij brief aan de Tweede Kamer meegedeeld. Vervolgens wordt deze aanpassing gepubliceerd met een zogeheten Wijzigingsbesluitvreemdelingencirculaire (WBV). De beleidsbrief aan de Tweede Kamer wordt in de regel geagendeerd voor een debat met de vaste Kamercommissie van de Tweede Kamer.

- Naast de ambtsberichten van BZ, wordt informatie uit andere gezaghebbende bronnen ook betrokken bij de beoordeling van beleid. Deze rapporten worden echter – anders dan BZ ambtsberichten – niet in alle gevallen onverkort gevolgd. Het gaat daarbij om uiteenlopende bronnen, zoals rapporten van gouvernementele organisaties, rapporten van EASO en de Europese Commissie, UNHCR en andere VN-organisaties, en informatie van ngo's zoals Amnesty International en Human Rights Watch.
- Voor de meeste landen van herkomst is geen algemeen ambtsbericht van BZ voorhanden. In die gevallen baseert de IND de beslissingen in asielzaken op actuele informatie van andere gezaghebbende bronnen afgezet tegen de algemene asielkaders en het persoonlijk relaas van de vreemdeling.

EU landenbeleid/ EASO Country Guidance

- Op initiatief van NL (EU Vz schap 2016) heeft het EASO (Europees asiel ondersteuningsbureau) een Country Guidance netwerk opgezet.
- In het EASO Country Guidance netwerk worden rapporten over de beoordeling van de situatie in herkomstlanden opgesteld, de zogenaamde Country Guidance (hierna: CG).
- De CG van EASO is juridisch niet bindend en heeft als doel om binnen de EU de harmonisatie van het landgebonden asielbeleid te stimuleren. De CG is bedoeld voor zowel beleids- als beslispraktijk doeleinden. Ongeacht de formele (niet bindende) status speelt de CG wel een rol in besluitvorming casuïstiek en beleidsvorming.
- De CG wordt, evenals ons nationale landenbeleid, opgesteld vanuit het asielrechtelijke kader zoals dat volgt uit Unierecht (GEAS) en de jurisprudentie van het Hof van Justitie.
- De CG komt tot stand in samenwerking tussen EASO en de lidstaten (incl NL) in het CG-netwerk. Eerst wordt onder de vlag van EASO met behulp van experts van de lidstaten één of meerdere COI (country of origin information) rapporten opgesteld. De COI landeninformatie vormt de basis voor de beleidsduiding in de CG.
- Sinds 2018 zijn er CG opgesteld voor de landen: Afghanistan, Irak, Syrië, Somalië en Nigeria

Relevante producten/brieven

- (terugkerend) ambtsberichten BZ en beleidsbrieven Tweede Kamer, publicaties WBV in de Staatscourant

Relaties met andere departementen

- MIN. BZ (opsteller ambtsbericht)

Kosten/Financiën

- Niet van toepassing

3.3. Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Inhoud/doelstelling

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zijn gelet op hun minderjarigheid en kwetsbaarheid een bijzondere doelgroep binnen de asielinstroom. Vanaf het moment dat zij aankomen in Nederland krijgen zij een voogd van Nidos (de voogdijinstelling die wettelijk is belast met de voogdij over amv's) aangewezen. Zij worden conform het amv-opvangmodel opgevangen. In dit model worden amv's op basis van leeftijd en de status van de asielprocedure in een bijpassende opvang modaliteit van het COA of Nidos geplaatst. Amv's die bij aankomst 15 of ouder zijn worden in de regel door het COA opgevangen en amv's die bij aankomst jonger zijn dan 15 en alle amv's met een asielstatus door Nidos. Vanwege de aanhoudende druk op de COA-opvang is er in samenspraak met Nidos en het departement voor gekozen om 17,5 jarigen die op 1 november 2021 door het COA werden opgevangen eenmalig versneld naar de AZC's door te laten stromen. Dit vindt gefaseerd plaats en het is het streven om deze maatregel voor zo een kort mogelijke periode toe te passen.

Gedurende de asielprocedure gelden voor amv's ook speciale waarborgen. Zo worden amv's alleen gehoord door speciaal daartoe opgeleide medewerkers en geldt voor amv's onder de 12 dat zij in speciale kindvriendelijke ruimtes worden gehoord met ruimte voor maatwerk en extra pauzes. Bij deze gehoren is bijna altijd de voogd, een medewerker van Vluchtelingenwerk of de advocaat aanwezig.

Indien de asielprocedure leidt tot een vergunning, stromen amv's die bij het COA verblijven uit de COA-opvang en verzorgt Nidos de verdere opvang, waarbij wordt ingezet op integratie. In geval van een afwijzing wordt er gewerkt aan het terugkeertraject. Amv's behouden echter ongeacht hun vreemdelingrechtelijke status het recht op opvang, onderwijs en zorg tot hun 18^{de} levensjaar. Voor ex-amv's met een status is er voor het jaar 2022 incidentele dekking gevonden voor het financieren van verlengde opvang en begeleiding waar nodig. De wijze waarop dit structureel gefinancierd zal worden is nog onderwerp van gesprek.

Terugkeerbesluiten amv

In een uitspraak van januari 2021 van het Hof van Justitie van EU heeft het Hof geoordeeld dat er alleen een terugkeerbesluit opgelegd mag worden nadat er adequate opvang in het land van herkomst is vastgesteld. De verwijzende rechter heeft dit geïnterpreteerd als een verplichting om vergunningen te verlenen aan amv's zonder rechtmatig verblijf en zonder een terugkeerbesluit. Hiertegen is de IND in hoger beroep gegaan.

Op 23 september jl. heeft de Afdelingszitting plaats gevonden; de uitspraak is van belang bij de verdere invulling van het beleid. Vooralsnog is het voornemen om d.m.v. een wetwijziging een vorm van uitstel van vertrek in het leven te roepen voor de groep amv's zonder rechtmatig verblijf. Tussentijds zal er conform dit voornemen al uitstel van vertrek verleend worden om hangende het wetstraject toch te voldoen aan de uitspraak van het HvJEU.

Jeugdzorg

Jeugdhulp sluit niet altijd aan op de behoefte van amv's. Voor de zwaarste casuïstiek is daarom het voornemen een landelijke regeling in te stellen. Jeugdzorg Nederland en de VNG zijn op zoek naar twee instellingen die zich in deze zorg willen specialiseren. Doel is om in de loop van 2022 te kunnen starten.

VWS en JenV dragen elk maximaal 150.000 per jaar voor twee jaar bij voor ontwikkelings- en opstartkosten. Bij JenV wordt dit vanuit het budget om overlast tegen te gaan bekostigd.

Rondreizende amv's

Er is sprake van een groep amv's die met een kansarme asielaanvraag naar- en door Europa reist, een deel vraagt (in ieder geval in NL) geen asiel aan. Zij hebben hier (vaak) geen toekomstperspectief. Bij deze amv's speelt vaak multi-problematiek en dit uit zich in verslaving, psychische problematiek en overlastgevend gedrag. Er bestaan daarnaast ook vermoedens van criminele uitbuiting van deze groep en een aanzienlijk deel van deze groep amv's vertrekken voorts met onbekende bestemming (mob) uit de opvanglocaties, vermoedelijk naar een andere Europese bestemming.

Om deze reden is het WODC gevraagd om onderzoek te doen naar dit fenomeen opdat er meer informatie gewonnen kan worden omtrent de kenmerken en de motieven van deze groep. Deze informatie kan dan vervolgens ingezet worden bij de (grensoverschrijdende) aanpak van overlast maar bijvoorbeeld ook ter preventie van mob-vertrek en eventueel ook ten behoeve van voorlichting in landen van herkomst.

Ontwikkelagenda overlast

Nidos en het COA hebben een ontwikkelagenda overlast opgesteld ten behoeve van een gezamenlijk plan van aanpak voor het gedeelde probleem van overlastgevende amv's. Het doel van deze ontwikkelagenda is om te komen tot een veilige en leefbare amv-opvang en omgeving. Aanpak van overlast veroorzaakt door amv's is urgent omdat de overlast voor een onveilige woon-/werkomgeving kan zorgen en het draagvlak voor het asielbeleid kan ondermijnen. Zo zijn gemeenten bijvoorbeeld steeds minder bereidwillig om opvangplaatsen voor amv's in hun gemeenten aan te wijzen omdat zij bang zijn met overlast te maken te krijgen. Gelet op de recente verhoging van de instroom en het tekort aan opvangplekken is de aanpak van overlast door amv's urgent. Het is hierbij noodzakelijk om in gezamenlijkheid op te trekken om effectieve maatregelen te ontwikkelen en implementeren. Onderdeel van de ontwikkelagenda is een pilot intensief begeleidende opvang (iba) die het COA op korte termijn wil starten. Besluitvorming hierop dient nog plaats te vinden.

Overgang naar meerderjarigheid

In het huidige opvangmodel vallen amv's tot 18 jaar onder de verantwoordelijkheid van SJenV. Wanneer een amv meerderjarig wordt en een verblijfsvergunning heeft wordt de amv een meerderjarige statushouder en valt daarmee onder de verantwoordelijkheid van gemeenten, net als andere statushouders. Niet alle ex-amv's zijn klaar voor de verantwoordelijkheden die komen kijken bij de overgang naar meerderjarigheid. Nu bestaat al de mogelijkheid om de overgang naar volwassenheid van ex-amv's met een status te verbeteren door ze langer tot maximaal 21 jaar op de plek te laten verblijven waar ze voor hun 18^e worden opgevangen (Nidos opvanggezinnen of kleinschalige woonvoorzieningen). Nidos en gemeenten kunnen hier zelf afspraken over maken. De (financiële) verantwoordelijkheid ligt echter bij gemeenten (zoals vervolghuisvesting, vervolgbegeleiding en evt. inkomensondersteuning). Dit is vooral een probleem bij ex-amv's die relatief kort voor hun 18^e in Nederland zijn aangekomen. Deze problematiek is onderdeel van gesprek in een werkgroep bestaande uit VNG, BZK, VWS, COA, Nidos en JenV. De financiële impact die het bereiken van de 18^e jarige leeftijd van een amv heeft voor gemeenten is een belemmering voor gemeenten om in te stemmen met nieuwe amv-opvanglocaties, wat op dit moment, door de hoge instroom, een groot knelpunt vormt. Om dit knelpunt weg te nemen is er samen met BZK, VWS en SZW incidenteel 10

miljoen euro vrijgemaakt om de verlengde opvang en begeleiding in het jaar 2022 te kunnen dekken. Over de structurele dekking vindt nog interdepartementale afstemming plaats en dient nog besluitvorming over plaats te vinden.

Relevante producten/brieven

- Nota: 'Voorstellen beleidswijziging uitspraak HvJEU m.b.t. terugkeerbesluiten en adequate opvang' (DJ 3285150)
- Nota: 'Ontwikkelagenda aanpak overlast veroorzaakt door amv's' (DJ 3577370)
- Kamerbrief: 'Drie onderzoeken over alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)' Kamerstukken II, vergaderjaar 2018-2019, 27 062, nr. 107.
- Kamerbrief: 'Beleidsreactie WODC-rapport: Een onzekere toekomst' Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 27062, nr. 125.
- Kamerbrief: 'Beleidsreactie WODC-rapport: 'Jeugd(beschermings)recht en Vreemdelingenrecht: een juridisch empirische analyse', Kamerstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 27062, nr. 126.
- De TK is geïnformeerd over het WODC-onderzoek naar rondreizende amv's in: Kamerbrief 'Diverse onderwerpen migratiebeleid', Kamsterstukken II, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 188..

Relaties met andere departementen

In de regel is er vooral veel samenwerking met de ketenpartners IND, COA, DT&V en Nidos. Op voorkomende thema's is er echter ook samenwerking met andere departementen. Bijvoorbeeld VWS op het gebied van jeugdzorg. OCW met betrekking tot onderwijsvraagstukken. BZK met betrekking tot huisvesting. VWS, OCW, SZW, BZK en de VNG zijn betrokken bij het traject mb.t. de overgang naar meerderjarigheid, de zogenaamde verlengde opvang. BZ op het gebied van rondreizende amv's.

Kosten/Financiën

Nidos opdracht 2021:

De toegekende subsidie voor 2021 is € 61.948.000,-.

In dit bedrag zit ook een subsidie ter waarde van € 1.600.000 om de impact van COVID-19 (sluiting van regiokantoren) vertraagd te kunnen uitvoeren.

In 2021 is de geschatte instroom (MPP-midden scenario) van amv's 1200 pupillen en de verwachte uitstroom is ongeveer 1010. De verwachte caseload over 2021 is ongeveer 2311 pupillen.

Nidos opdracht 2022:

Nidos vraagt voor 2022 € 79.069.000,- aan. Deze aanvraag wordt momenteel beoordeeld.

COA

Het COA bekostigt vier amv-opvangmodaliteiten te weten; proces opvanglocatie amv (pol-amv), kleinschalige woonvoorziening binnen en buiten het azc en de Beschermd Opgang(BO). Voor deze opvangmodaliteiten hanteert het COA een aparte kostprijs.

Verlengde opvang en begeleiding

Voor het jaar 2022 is er vanuit JenV € 2.500.000 vrijgemaakt ten behoeve van de verlengde opvang en begeleiding van ex-amv's met een status.

3.4. Nareis

Inhoud/doelstelling

In de Nederlandse wetgeving is gezinshereniging mogelijk via twee verschillende procedures. De 'reguliere procedure' is bestemd voor eenieder die een gezinslid naar Nederland wil laten overkomen. De 'nareis asielpcedure', waarin gunstiger voorwaarden gelden, is alleen bestemd voor asielstatushouders. De regels omtrent gezinshereniging van vluchtelingen (en subsidiair beschermde) worden bepaald door bindende en niet-bindende internationale verplichtingen die voortvloeien uit het Vluchtelingenverdrag, de Gezinsherenigingsrichtlijn en het EVRM. Dit is uitgewerkt in artikel 29, tweede lid, onder a, b en c, van de Vreemdelingenwet 2000.

Een nareisaanvraag kan in Nederland worden ingediend bij de IND. Gezinsleden van statushouders die voor nareis in aanmerking komen, kunnen bij een consulaire vertegenwoordiging of ambassade in het buitenland een machtiging voorlopig verblijf (mvv) ophalen. Bij aankomst in Nederland ontvangen zij een afgeleide asielstatus die ambtshalve wordt verleend. Nareizigers vormen een aanzienlijk deel van de totale asielinstroom.

Relevante producten/brieven

AMV beleid

In de zomer van 2021 is er vanuit de media en de Tweede Kamer aandacht geweest voor een werkwijze van de IND met betrekking tot AMV's in nareiszaken. In deze werkwijze stond centraal dat de IND bij nareisaanvragen van AMV's beoordeelt of de AMV daadwerkelijk alleenstaand is. Sinds 2020 is de IND meer generiek gaan toepassen dat AMV's die bij een volwassen familielid werden opgevangen in het kader van nareis niet meer als alleenstaand werden beschouwd. Dit werd, volgens de werkwijze, gerechtvaardigd doordat het volwassen familielid de feitelijke zorg van de minderjarige op zich zou hebben genomen. Deze lijn en werkwijze trokken begin 2021 bredere aandacht, waardoor het waarschijnlijk werd geacht dat AMV's die bij familie werden opgevangen, na vergunningverlening in toenemende mate alsnog een verzoek tot overplaatsing naar een COA locatie zouden indienen. Zowel COA als IND signaleerden al overplaatsingsverzoeken met deze reden. In maart 2021 leek het te gaan om een gering aantal zaken, echter, in de zomer van 2021 bleek het te gaan om meer dan 200 zaken. Mede hierom is deze werkwijze per brief aan de TK op 24 augustus jl.⁶ ingetrokken. De huidige definitie van het begrip 'amv' in het nareiskader is in het openbare beleid opgenomen paragraaf C2/4.1.1 Vreemdelingencirculaire 2000. De IND is voornemens de inhoud van interne informatieberichten om te zetten naar openbare werkinstructies.

Pilots t.a.v. proces buitenland n.a.v. Covid-19

In nareiszaken waarin door de IND wordt vastgesteld dat het eventuele ontbreken van documenten de betrokkenen niet kan worden verweten of tegengeworpen, kan de IND een interview of DNA onderzoek met de gezinsleden in het buitenland aanbieden. Deze taken worden uitgevoerd door en op locaties van BZ. De uitvoering hiervan kwam met het uitbreken van de Covid-19 pandemie onder druk te staan. Het was lange tijd niet mogelijk om op de diplomatieke posten Video Conference (VC)-gehoren te houden en DNA-materiaal af te nemen.

Deze beperkingen alsmede de achterstanden die ontstonden in nareiszaken hebben geleid tot een verkenning naar alternatieve manieren om het afnemen van DNA-

⁶ Kamerstukken II, 2020/2021, 27062, nr. 124.

materiaal en het houden van VC-gehoren tóch doorgang te laten vinden. Dit heeft geleid tot samenwerking met IOM en UNHCR. In landen waarin BZ geen capaciteit heeft om DNA afname te faciliteren, ondersteunt IOM. Op dit moment gebeurt dat met name in Soedan, Turkije en Griekenland, omdat hier de grootste voorraden liggen. Daarnaast faciliteert UNHCR de afname van VC-gehoren in zoveel mogelijk landen waar dit op de ambassadeposten tijdelijk niet mogelijk is. Deze samenwerking heeft op veel ambassadeposten de liggende voorraad doen afnemen.

Stand van zaken voorraad mvv nareis

Door de verhoogde productie op spoor 4 incl. Taskforce zal de instroom voorlopig hoog blijven. Dit komt door het hoge aantal inwillingen in 2020 en 2021 (TF). De trendlijn overstijgt de MPP-verwachting. De verwachting is dat de instroom op Nareis aanhoudend hoog zal blijven, gelet op de samenstelling van de instroom eerste verzoeken Asiel. Het overgrote deel van de instroom bestaat uit nationaliteiten waarvan de asielaanvraag ingewilligd zal worden.

De instroom nareis in 2021 (t/m week 41) betreft 11.210 aanvragen. De uitstroom in 2021 (t/m week 41) betreft 8.613 ingewilligde aanvragen, 1.783 afgewezen aanvragen en 284 aanvragen met een overige afdoening. Het aantal afdoeningen per week staat los van het aantal ingestroomde zaken. De liggende voorraad nareis (t/m week 41) betreft 7.822 zaken. De liggende voorraad blijft aanhoudend hoog.

Stand van zaken voorraad mvv bezwaar nareis

De instroom bezwaar nareis in 2021 (t/m week 41) betreft 1.372 zaken. De uitstroom betreft 1.245 zaken. De voorraad bezwaar op nareis in 2021 (t/m week 41) betreft 1.260 aanvragen.

Relaties met andere departementen

IND, BZ. Belangrijke belangenbehartigers zijn VWN, UNHCR, IOM, Nidos.

Kosten/Financiën

De inzet van UNHCR is kosteloos. De inzet van IOM wordt door de IND gefinancierd.

3.5. Aanpak overlastgevende en criminele asielzoekers

Inhoud/doelstelling

Nederland wil bescherming bieden aan personen die vluchten voor oorlog of geweld. Het draagvlak voor de opvang van diegenen die bescherming nodig hebben wordt sinds 2015 ernstig ondermijnd door een kleine, wisselende groep asielzoekers die zorgen voor disproportionele overlast of criminaliteit. Zij zorgen met name voor overlast in de COA-opvanglocaties, winkelcentra, woonwijken, en het openbaar vervoer. Vanuit de politiek en media is volop aandacht voor dit probleem. Met name de SJ&V wordt aangesproken op de overlast. Samen met het COA, de DT&V, de IND, de AVIM, gemeenten, politie en het OM zet de SJ&V dan ook in op een harde aanpak, waarbij de grenzen van de wet- en regelgeving worden opzocht. Afhankelijk van de aard en locatie van de overlast zijn echter meerdere partijen aan zet om maatregelen te treffen. Zo kunnen openbaar vervoerders een vervoersverbod opleggen en is het aan de strafrechtketen om strafrechtelijke maatregelen op te leggen. Samen met betrokken partijen wordt voortdurend gezocht naar manieren om de integrale aanpak nog scherper vorm te geven en paal en perk te stellen aan overlast door asielzoekers.

Tegelijk zijn er forse belemmeringen die het lastig maken om dit probleem echt bevredigend op te lossen. In de aanpak zijn wij gebonden aan internationale wet- en regelgeving. Binnen die beperkingen wordt echter gedaan wat mogelijk is. Ook zijn we bij terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers afhankelijk van de samenwerking met autoriteiten van de landen van herkomst. In bilateraal en in Europees verband zetten wij ons in om hier betere afspraken over te maken.

De afgelopen jaren is er een breed palet aan maatregelen ontwikkeld om overlast aan te pakken. De Tweede Kamer is hierover diverse keren per brief geïnformeerd. Hierbij valt te denken aan:

- Asielaanvragen en vertrekprocedures van overlastgevers worden versneld afgedaan;
- Overlastgevers kunnen tijdelijk worden overgeplaatst naar een sobere time-outplek waar betrokkene tijdelijk apart wordt gezet;
- Bij overlast met zeer grote impact kan een overlastgever overgeplaatst worden naar de speciale Handhaving- en Toezichtlocatie in Hoogeveen (zie ook hoofdstuk Opvang). Dit gaat gepaard met een gebiedsgebod, waardoor men zich alleen op deze locatie mag begeven;
- Asielzoekers uit veilige landen van herkomst wier asielaanvraag door de IND wordt behandeld in spoor 2 en die met hun relatief kansarme asielaanvraag en hun relatief veelvoorkomende overlastgevende gedrag een grote belasting vormen op de partijen uit de migratieketen, worden sinds september 2020 versoberd opgevangen (zie ook hoofdstuk Opvang);
- Nidos en het COA hebben een ontwikkelagenda opgesteld ten behoeve van een gezamenlijk plan van aanpak voor overlastgevende amv's.
- Er zijn inmiddels 4 speciale ketenmariniers aangesteld, om de samenwerking in de aanpak tussen diverse betrokken partijen te versterken en de overlast verder te bestrijden;
- De ketenmariniers hebben een zogenoemde Top-X aanpak ontwikkeld om de meest hardnekkige overlastgevers in beeld te krijgen en onder verscherpt toezicht te stellen. Waar nodig worden zij van een individuele aanpak voorzien. De ketenmariniers werken sinds 1 mei landelijk met de Top-X aanpak;

- Uw voorganger heeft in 2020 en in 2021 beide jaren een bedrag van 1 miljoen euro beschikbaar gesteld voor gemeenten om lokale maatregelen te treffen voor de aanpak van overlastgevende asielzoekers middels een specifieke uitkering (SPUK);
- Bij crimineel gedrag wordt er aangifte gedaan en is de strafrechtketen aan zet om maatregelen te treffen;
- Alle maatregelen zijn gebundeld in een zogenoemde toolbox, die in november 2020 beschikbaar is gekomen. Medewerkers in de migratieketen en de strafrechtketen kunnen er gebruik van maken, maar ook gemeenten, winkeliers, openbaar vervoerders en andere betrokkenen.

Relevante producten/brieven

- Kamerbrief: Diverse onderwerpen migratiebeleid (8 november 2021)
- Kamerbrief: Beleidsreactie Inspectierapport Aanpak overlastgevende asielzoekers (15 juni 2021)
- Inspectierapport aanpak overlastgevende asielzoekers (15 juni 2021)
- Kamerbrief: Aanpak van overlastgevende en criminele asielzoekers (9 oktober 2020)
- Toolbox met maatregelen tegen overlastgevende en criminele asielzoekers

Relaties met andere departementen

- BZ (aanpak overlastgevende rondreizende alleenstaande minderjarige vreemdelingen)
- VWS (aanpak overlastgevers met psychische en/of verslavingsproblematiek)
- I&W (aanpak overlast in het openbaar vervoer)

Kosten/Financiën

Voor het jaar 2022 worden de volgende kosten voorzien:

- Specifieke uitkering lokaal bestuur € 1.000.000,-
- Aansluiting Jeugdzorg: € 150.000
- Budget ketenmariniers: € 50.000
- Communicatie: € 100.000
- Doorontwikkeling Top-X aanpak: € 100.000
- Aanpak overlast in het openbaar vervoer: € 250.000
- Aanpak/onderzoek rondreizende amv: € 100.000

3.6. Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV)

Inhoud/doelstelling

Vreemdelingen die de wettelijke plicht hebben om Nederland zelfstandig te verlaten krijgen in Nederland in beginsel alleen tijdelijk onderdak van het Rijk als ze actief werken aan hun eigen vertrek. Belangrijke uitzondering zijn (gezinnen met) minderjarige kinderen, die als uitgangspunt altijd onderdak krijgen. Daarnaast bieden gemeenten uitgeprocedeerde vreemdelingen onderdak middels zogenaamde bed, bad en broodvoorzieningen (BBB's). Onderhandelingen tussen gemeenten en Rijk strandden in het zicht van de verkiezingen in 2017 waarna de problematiek rondom vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf of Rijksopvang werd ingebracht op de formatietafel.

In het regeerakkoord uit 2017 werd daarop een akkoord met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) inzake de Landelijke Vreemdelingenvoorziening als voornemen gesteld. Deze kreeg verder vorm in het Interbestuurlijk Programma (IBP). Eind 2018 is een samenwerkingsakkoord gesloten tussen het Rijk en de VNG. Het doel is om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen, die zich in gemeenten ophouden, zonder recht op verblijf of Rijksopvang. Deze vreemdelingen worden begeleid naar terugkeer, doormigratie of, indien aan de orde, legalisering van verblijf. Hierdoor wordt ook de zorg- en of veiligheidsproblematiek aangepakt die deze doelgroep zonder opvang en begeleiding in een aantal steden veroorzaakt. Doel is om als de LVV's succesvol worden, de BBB's af te bouwen en te komen tot een landelijk dekkend netwerk van LVV's. Momenteel lopen er in vijf gemeenten LVV-pilots: Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht. Hiertoe zijn convenanten afgesloten die vooralsnog aflopen op 1 juli 2022. Bij de LVV's zijn de vijf pilotgemeenten, de VNG, de IND, de DT&V, de politie en, via de pilotgemeenten, maatschappelijke organisaties betrokken. In lokale samenwerkingsoverleggen werken partijen samen aan het vaststellen van een toekomstperspectief voor de betreffende vreemdeling. Vervolgens organiseren gemeenten met de betrokken maatschappelijke organisaties opvang en begeleiding. De exacte werkwijze in de vijf pilotgemeenten verschilt. Het is in de ontwikkelfase juist de bedoeling de pilots enige vrijheid te laten, om zo helder te krijgen wat wel en niet werkt. Bij het bestuurlijk overleg van 2 december 2021 is afgesproken om, met behoud van voldoende ruimte om lokaal maatwerk te bieden, op basis van gemaakte procesafspraken meer uniformiteit in de werkwijze aan te brengen. Dit ten gunste van de te behalen resultaten en de onderlinge samenwerking.

Bij de start van de pilotfase was het voornemen in 2021 een bestuursakkoord met de VNG te sluiten. Hiermee zouden de LVV's definitief kunnen worden ontwikkeld tot een landelijk dekkend netwerk. Het kabinet Rutte III heeft inmiddels echter het besluit van Rijkszijde over een bestuursakkoord met de VNG en de ontwikkeling tot een landelijk dekkend netwerk aan een volgend kabinet gelaten. De convenanten met de pilotgemeenten liepen in eerste instantie eind maart 2022 af. De pilotgemeenten dienen echter tijdig contractafspraken te maken met hun uitvoeringspartners (maatschappelijke organisaties). Indien er geen zekerheid over financiering van de pilots werd geboden, dienden de pilots afgebouwd te worden nog voordat een nieuw kabinet een besluit had kunnen nemen over het vervolg. Om een volgend kabinet de ruimte te geven voor zorgvuldige afweging en besluitvorming is er eerst met de VNG afgesproken de convenanten met de pilotgemeenten te verlengen tot 1 juli 2022 (besloten in ministerraad van 4 juni 2021) en vervolgens is er nogmaals verlenging afgesproken tot eind 2022 (besloten in ministerraad van 10 december 2021). De voorbereidingen voor een evaluatie worden getroffen.

Indien het nieuwe kabinet besluit de LVV's door te zetten is doorontwikkeling en bestendiging van de LVV's met een landelijk dekkend netwerk (inclusief aantal LVV's/regionalisering) aan de orde. Hiertoe dienen definitieve bestuurlijke afspraken gemaakt te worden. Hierbij zijn nog een aantal punten die aandacht en uitwerking behoeven. Zo is nog niet voorzien in structurele financiering. Op dit moment is er alleen een schatting van de totale kosten van het in te richten systeem. Ook is er nog niet gesproken over de wijze waarop de gezamenlijke partners de structurele kosten dienen

te dekken. Ook zijn uniformiteit in aanpak en uitvoering en de regionalisering (scenario's uitgewerkt voor 6, 8 of 10 LVV's) nog onderwerpen die bestuurlijke aandacht behoeven.

Indien het nieuwe kabinet besluit de LVV's niet door te zetten en geen alternatief te bieden zal dit afbouw van het programma betekenen. Het niet doorzetten van de LVV zal naar verwachting ertoe resulteren dat wordt teruggegrepen op de situatie van voor 2018. Hierdoor zullen de nog bestaande BBB-voorzieningen niet worden afgebouwd en reeds afgebouwde BBB-voorzieningen mogelijk weer terugkeren. Ook hierbij worden kosten voorzien, zie verder onder kosten/financiën.

Indien het nieuwe kabinet besluit te stoppen met de ontwikkeling van de LVV's en vanuit het Rijk een alternatief te bieden zal een alternatief nog bedacht en uitgewerkt dienen te worden.

Vooralsnog is de LVV ingericht in een programma. Dit programma vindt plaats onder gedeeld opdrachtgeverschap van de VNG en JenV. Het Rijk financiert en faciliteert het programmabureau. Het programmabureau valt onder de Directie Migratiebeleid van DG Migratie. Periodiek vindt er een Bestuurlijk Overleg plaats tussen SJenV, de verantwoordelijk wethouders van de betrokken gemeenten en dhr. Weterings als voorzitter van de VNG commissie bestuur en veiligheid en bestuurslid VNG.

Relevante producten/brieven

- WODC tussenevaluatie d.d. 3 maart 2021, aangeboden aan de TK op 5 maart 2021. Beleidsreactie verzonden op 28 juni 2021 (inclusief bericht over verlenging ontwikkelfase tot eind 2021 en verlenging convenanten tot 1 juli 2022).
- WODC plan- en effectevaluatie d.d. 9 juni 2020, aangeboden aan de TK op 1 juli 2020. Beleidsreactie verzonden op 17 november 2020 (inclusief reactie motie Becker-Toorenburg over de kwantitatieve resultaten, de ervaringen in de lokale samenwerkingsoverleggen en mogelijke schendingen van de convenanten en eventuele financiële consequenties).
- Convenanten met de vijf pilotgemeenten (2019), gedeeld met de TK.
- TK brief van 29 november 2018 met daarin de mededeling dat er een samenwerkingsakkoord met de VNG is gesloten en de stand van zaken.
- Samenwerkingsovereenkomst met de VNG (2018), openbaar.

Relaties met andere overheden/departementen

- Gemeenten zijn een onmisbare partner in de realisatie en hebben heldere belangen bij dit thema. Die belangen komen niet altijd een-op-een overeen met de belangen van de vreemdelingenketen, en zien bijvoorbeeld op maatschappelijke rust.
- VWS heeft een belang dat er geen gebruik wordt gemaakt van WMO-voorzieningen;
- BZK volgt de ontwikkelingen in het kader van haar verantwoordelijkheid voor interbestuurlijke verhoudingen en heeft een rol in de financiering aangezien dit vooralsnog naar gemeenten stroomt via decentrale uitkeringen.

Kosten/Financiën

Hieronder worden de geschatte kosten weergegeven voor een landelijk dekkend netwerk. Exacte kosten zijn afhankelijk van keuzes die gemaakt worden over o.a. regionalisering, governance en werkprocessen. De 36 miljoen euro per jaar is een raming van de totale benodigde kosten dat een landelijk dekkend netwerk van minimaal 8 LVV's plus een coördinatiepunt ongeveer zal kosten. Hierbij staat nog niet vast welk deel van de kosten door welke overheid dient te worden bekostigd. Gezien het feit dat gemeenten en Rijk hebben aangegeven dat de opvang en begeleiding van vreemdelingen zonder recht op verblijf of Rijksopvang, met als doel het vinden van een bestendige oplossing, een maatschappelijke opgave is ligt het in de lijn dat de financiering ook een gedeelde verantwoordelijkheid is. Definitieve afspraken hierover zijn onderdeel van mogelijke bekrachtiging van toekomstige definitieve bestuurlijke afspraken.

Geschatte kosten in miljoenen euro's

Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Structureel
Bestendiging en landelijk dekkend netwerk	0	36	36	36	36	36

Ook bij afbouw van de LVV worden kosten voorzien, zowel voor de afbouw van de LVV als voor de situatie daarna. Hiervoor zullen gemeenten naar het Rijk kijken. Deze kosten zijn niet exact te ramen. In 2015 werd er 10,3 miljoen via de decentrale uitkeringen uitgegeven aan BBB's. In 2016 bedroeg dit 13 miljoen. In 2018 is er hiervoor 12 miljoen aan gemeenten uitgekeerd. Het is niet bekend hoeveel gemeenten zelf hier nog aan bij droegen.

4. Opvang

4.1 Opvang algemeen

Inhoud/doelstelling

Asielzoekers hebben ingevolge Europese en nationale wet- en regelgeving een recht op opvang. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan en verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van alle asielzoekers m.u.v. alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) t/m 14 jaar. Minderjarige vreemdelingen worden geplaatst bij een voogdijinstelling (Stichting NIDOS).

Het COA organiseert opvang in zogeheten modaliteiten, die relateren aan de fase van het asielproces waarin de verzoeker zich bevindt. Binnen een modaliteit krijgt een bewoner specifieke begeleiding en verstrekkingen (zoals levensmiddelen (in geld of natura) en toegang tot medische zorg). Asielzoekers verblijven gedurende de aanmelding in een Centrale Ontvangstlocatie (COL) en gedurende de behandeling van de asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure (AA) in een Proces Opvanglocatie (POL). Verzoekers van wie de aanvraag is ingewilligd (vergunninghouders) en verzoekers in de Verlengde Asielprocedure (VA) verblijven vervolgens in Asielzoekerscentra (AZC). Asielzoekers van wie de aanvraag is afgewezen behouden gedurende de wettelijke vertrektermijn van maximaal 28 dagen na ontvangst van de beschikking het recht op opvang en verblijven in een AZC.

Ingevolge het arrest Haqbin van het HvJEU⁷ kan niemand met recht op opvang de toegang tot materiële opvangvoorzieningen die betrekking hebben op huisvesting, voedsel of kleding, worden ontzegd. Verzoekers kunnen wel op eigen verzoek buiten de COA-locaties verblijven, bijvoorbeeld bij familie/vrienden. Vergunninghouders kunnen tevens via de logeerregeling tijdelijk verblijven bij Nederlandse gastgezinnen.

Bijzondere modaliteiten en opvangvormen:

- Verzoekers uit veilige landen van herkomst (spoor 2) dienen veelal kansarme aanvragen in, terwijl de doelgroep verantwoordelijk is voor relatief veel overlastgevend gedrag. Bij wijze van een pilot is deze doelgroep tot en met 31 december 2021 versoberd opgevangen. Na afloop van de pilot wordt teruggegaan naar de situatie vóór de pilot waarbij de doelgroep -na het doorlopen van de versnelde asielprocedure- tijdens de beroepsfase gespreid over het land in een azc wordt geplaatst. Het COA zet haar zoektocht naar versoberde opvanglocaties in 2022 voort (zie ook paragraaf 4.2).
- Sinds 1 feb 2020 kunnen ernstige overlastgevers voor max. 3 maanden overgeplaatst worden naar de Handhavings- en toezichtlocatie (HTL). Daarbij wordt altijd een vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw) opgelegd.
- COA heeft speciale opvangmodaliteiten voor amv (POL-amv) en kleinschalige woonvoorzieningen binnen en buiten azc-locaties.
- Voor verzoekers die specifieke begeleiding nodig hebben is er bijzonder opvang.
- Tevens organiseert COA onderdak voor uitgeprocedeerde vertrekplichtige asielzoekers in zogeheten gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie.

Actuele opvangsituatie:

De opvang van het COA zit momenteel vol. Deze acute situatie is in 2021 ontstaan door een hoger dan geraamde asielinstroom, waaronder de overkomst van nareizigers (ten gevolge van de versoepelingen van de reisbeperkingen omtrent COVID-19).

⁷ Hof van Justitie van de Europese Unie, Arrest van 12 november 2019, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956.

Tegelijkertijd verblijven 12.000 vergunninghouders in de opvang waarvan 7.000 vergunninghouders langer dan de afgesproken 14 weken na vergunningverlening.⁸ Gemeenten hebben moeite met het tijdig huisvesten van vergunninghouders door gebrek aan beschikbare woningen. Daarnaast heeft ook de inhaalslag van de IND Taskforce in 2020/21 invloed op het aantal statushouders in de opvang. De Taskforce heeft in de afgelopen periode de achterstand van ruim 15.000 asielaanvragen waarbij de wettelijke termijn verstreken was, versneld afgehandeld. Het aantal nareizigers dat voortkomt uit deze groep is aanzienlijk en onderdeel van de hogere instroom.

Wanneer de bezetting toeneemt beziet het COA eerst welke interne ruimte zij extra kan benutten, daarnaast wordt eventuele reservecapaciteit ingezet. Wanneer de opvang vol zit, en er geen andere mogelijkheden voorhanden zijn organiseert het COA noodopvanglocaties (bijvoorbeeld in evenementenhallen), wanneer ook dit niet langer toereikend is kan als uiterste redmiddel crisisnoodopvang worden ingezet (max. 7 dagen opvang in bijv. lokale sporthallen). De inzet van alle partners is om crisisnoodopvang (zoals in 2015/16) te voorkomen.

De Landelijke Regietafel (LRT) heeft in november 2019 een oproep gedaan aan provincies om 5000 nieuwe opvangplekken te creëren en toen aflopende locaties te verlengen of vervangen. Het verlengen is grotendeels gelukt, de uitbreiding amper tot niet. In augustus 2021 ontstond een piek in de instroom (onder andere door de evacués uit Afghanistan), waarna een bestuurlijk traject is ingezet (via LRT en PRTs) op het uitbreiden van de opvangcapaciteit (JenV) en de huisvesting van vergunninghouders (BZK). De vraag naar opvangplekken en versnelde huisvesting is meermaals geüpdatet/uitgebreid (ook specifiek voor de opvangvormen voor amv en de versoberde opvang). Sinds deze oproep zijn er meer dan 8.500 (veelal tijdelijke) opvangplekken gecreëerd; vaak in noodopvanglocaties. Daarnaast zijn sinds juli 2021 9.800 vergunninghouders gehuisvest.⁹ Hoewel dit een enorme prestatie is van gemeenten, zijn er op de korte termijn onvoldoende (reguliere) opvangplekken om iedereen met een recht op opvang van een bed te voorzien. Medio december zijn vier locaties aangewezen die tijdelijk in gebruik genomen worden voor opvang en begeleiding. Deze zogeheten acute noodopvanglocaties worden ingezet om crisisnoodopvang in gemeenten te voorkomen.

Ook de inzet om vergunninghouders door te laten stromen naar (tijdelijke) huisvesting in gemeenten, gaat onverminderd door. JenV heeft daaraan bijgedragen door het instellen van een hotel- en accommodatieregeling. Middels deze regeling kunnen 2500 (alleenstaande) vergunninghouders het COA verlaten en tijdelijk onderdak genieten in een hotel of andere accommodatie (voor maximaal zes maanden) in en met begeleiding door de gemeente die voor de huisvesting verantwoordelijk is.

Actuele situatie amv:

De opvangcapaciteit van amv staat eveneens onder druk. Volgens COA zijn er per januari 2022 circa 500 extra plekken nodig en eind 2022 nog eens 100 opvangplekken. Ook stichting NIDOS heeft onvoldoende opvangplekken voor amv. Voor de eerste helft van 2022 voorziet Nidos dat de capaciteit met minimaal 850 opvangplekken moet worden uitgebreid. Oorzaak hiervan is onder andere de stagnatie in de doorstroom van vergunninghouders naar permanente woonruimte. Zie ook paragraaf 3.3.

Achtergrond:

⁸ Peildatum: 1 december 2021

⁹ Peildatum: 1 december 2021

-N.a.v. de hoge instroom in 2015/16 is in het Programma Flexibilisering Asielketen (2018-2020) onderzocht hoe de keten meer flexibel kan inspelen op fluctuaties in de instroom. Het Programma heeft als het gaat op 'omvang' drie nieuwe type locaties voorgesteld (zie ook Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen), om te komen tot een opvangsysteem dat beter kan meebewegen met de behoefte, waarin asielzoekers die (waarschijnlijk) in Nederland mogen blijven, snel mee kunnen doen in de maatschappij, en waarin asielzoekers met weinig kans op verblijf snel terugkeren naar het land van herkomst:

-De Gemeenschappelijke Vreemdelingenlocatie (GVL); procescentra waar asielzoekers worden ontvangen en de asielprocedure doorlopen.

-Satellietlocaties; locaties die dienen als ventiel voor GVLs en voor de opvang van specifieke groepen.

-Regionale opvanglocaties (ROL); locaties waar vergunninghouders dichtbij de gemeente die hen moet huisvesten worden opgevangen.

Na vaststelling aan de LRT (mei 2020) zijn de commissarissen van de Koning – in hun rol van Rijksheer – in juni 2020 verzocht via de PRTs de provinciale planvorming op de Uitvoeringsagenda te coördineren. Op basis van het uiteindelijke totaal aan plannen zal het COA een transitieplan opstellen om van de huidige naar de beoogde situatie te komen.

Relevante producten/brieven

-Kamerbrief recente ontwikkelingen asielketen (d.d. 25 augustus 2021)

-Bijlage Bestuurlijke brief per direct extra opvang en huisvesting nodig (d.d. 24 aug 2021)

-Kamerbrief gecombineerde opgave opvang en huisvesting (d.d. 12 november 2021)

-Kamerbrief gezamenlijke opgave opvang en huisvesting vergunninghouders (d.d. 19 november 2021)

-Afschrift van brief Gezamenlijke opgave opvang en huisvesting vergunninghouders (d.d. 19 november 2021).

-Kamerbrief opvang asielzoekers (d.d. 10 december 2021)

-Kamerbrief Acute noodopvang asielzoekers (d.d. 14 december 2021)

-Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen (d.d. 14 mei 2020)

-Kamerbrief voortgang Flexibilisering Asielketen (d.d. 17 december 2020)

Relaties met andere departementen

SZW is opdrachtgever van het COA in het kader van voorbereiding op inburgering en integratie. Ook wordt samengewerkt met OCW in het kader van inrichten van basis- en voorgezet onderwijs voor kinderen die bij het COA verblijven.

Kosten/Financiën

Het COA wordt middels een subsidie bekostigd op basis van de bezetting per opvangmodaliteit. In onderstaande tabel is de reeks opgenomen vanuit de actuele rijksbegroting (x €1.000).

	2022	2023	2024	2025	2026
COA	537.961	483.263	467.736	461.762	461.762
Nidos	65.463	65.997	66.997	68.097	68.097

4.2 Versoerberde spoor 2 opvang

Inhoud/doelstelling

Sinds de inwerkingtreding van het sporenbeleid van de IND (maart 2016) wordt de groep asielzoekers van wie de asielprocedure wordt behandeld in spoor 2 (personen uit veilige landen van herkomst en personen die elders in de EU reeds internationale bescherming hebben gekregen, spoor 1) opgevangen in Ter Apel en Budel, waar hun asiel- en vertrekprocedures versneld worden behandeld. Sinds september 2020 is deze opvang bij wijze van pilot tot 31 december 2021 versoerd. De versoering hield in dat asielzoekers geen leef- en eetgeld ontvingen, maar alle verstrekkingen in natura ontvingen. Ook geold naast de wekelijkse meldplicht een dagelijkse inhuysregistratie. Dit regime gold voor alle asielzoekers van wie de asielaanvraag in spoor 2 wordt behandeld; dus zowel voor degenen die geclusterd in het afgeschermd gedeelte van de opvang in Ter Apel en Budel-Cranendonck werden opgevangen als ook voor de kwetsbare personen uit die groep die in de reguliere opvang werden opgevangen.[1] Alleen de alleenstaande minderjarige vreemdelingen waren uitgezonderd van het sobere regime.

Ratio achter de versoerberde opvang is dat de asielaanvraag van asielzoekers met een asielprocedure in spoor 2 doorgaans kansarm is. Ondanks de relatief korte verblijftijd in Nederland, vormt deze groep een zware belasting voor de asielketen, omdat er tijdens de asielprocedure opvang wordt geboden en capaciteit nodig is voor de asiel- en vertrekprocedure. Sobere verstrekkingen passen bij de relatief korte tijd van het verblijf in Nederland. Ook dient de geclusterde, versoerberde opvang voor een betere beheersbaarheid van personen uit de groep 'veilige landers', die relatief vaak verantwoordelijk zijn voor overlastgevend gedrag.

Ondanks de overwegend goede ervaringen met de pilot, de inspanningen van het COA en het dringende beroep dat vanuit de Landelijke Regietafel Migratie en Integratie is gedaan op gemeenten en provincies, is het niet gelukt om voor het einde van de pilot extra versoerberde locaties te vinden. Dit betekent dat na afloop van de pilot wordt teruggedaan naar de situatie van vóór de pilot waarbij de doelgroep -na het doorlopen van de versnelde asielprocedure- tijdens de beroepsfase gespreid over het land in een azc wordt geplaatst. Het COA onderzoekt welke versoeringsmaatregelen tijdens de beroepsfase mogelijk zijn en zet haar zoektocht naar versoerberde opvanglocaties voort.

Relaties met andere departementen:

N.v.t.

Relevante producten/brieven:

- Kamerbrief reactie op Actieplan Veilige Landers van JA21 - 20 december 2021
- Kamerbrief sobere opvang spoor 2 - 14 september 2020

Kosten/Financiën:

Afhankelijk van de toekomstige inrichting van versoerberde spoor 2 opvang.

^[1] In de praktijk kan het voorkomen dat een asielaanvraag van een asielzoeker die spoor 4 heeft doorlopen ook met een afdoeningsgrond (zoals in artikel 9, zevende lid van de Rva 2005) wordt afgehandeld op basis waarvan versoerd kan worden. Zie voor de inhuysregistratie artikel 19, derde lid van de Rva 2005.

4.3 Handhaving- en Toezichtlocatie

Inhoud/doelstelling

Vanaf 1 februari 2020 kunnen ernstige overlastgevers door het COA voor een periode van maximaal drie maanden worden overgeplaatst naar een Handhaving- en Toezichtlocatie (HTL) in Hoogeveen. Hiermee wordt overlastgevend gedrag gesanctioneerd en wordt de leefbaarheid op reguliere locaties geborgd. Overplaatsing naar de HTL gaat altijd gepaard met een vrijheidsbeperkende maatregel (art. 56 Vw), waar strikt op wordt gehandhaafd om te voorkomen dat men overlast veroorzaakt buiten de locatie. HTL-plaatsing is een zware maatregel die alleen in een uiterste situatie wordt opgelegd als het gedrag van een asielzoeker daartoe aanleiding geeft. Plaatsing in de HTL gebeurt om de veiligheid van de bewoners en de medewerkers van het COA te waarborgen.

Voor de opening van de HTL is bij wijze van proef gedurende twee jaar geëxperimenteerd met twee Extra Begeleiding- en Toezichtlocaties (EBTL) in Amsterdam en Hoogeveen. In haar evaluatieonderzoek heeft het WODC geconcludeerd dat de begeleiding van deze groep weinig effect sorteerde, dus is ervoor gekozen hier minder op in te zetten in de HTL. Op dit moment is de HTL-maatregel een goed en adequaat, juridisch houdbaar, instrument. HTL-plaatsing gebeurt op basis van een individuele beoordeling door het COA en moet voldoen aan vastgestelde voorwaarden zoals opgenomen in de HTL-werkinstructie. Onlangs is de werkwijze waarbij extreme overlast buiten de COA-opvanglocatie bij kan dragen aan het dossier voor HTL-plaatsing geformaliseerd door een wijziging van de Rva. Er worden momenteel afspraken gemaakt over hoe gegevens van de politie en/of gemeente met het COA worden gedeeld.

Relaties met andere departementen:

n.v.t.

Relevante producten/brieven

- Kamerbrief: Diverse onderwerpen migratiebeleid (8 november 2021)
- Kamerbrief Evaluatie EBTL-locaties en overlastgevende vreemdelingen (18 december 2019)

Kosten/Financiën:

HTL is onderdeel van de reguliere bekostigingsafspraken met het COA.

4.4 ODA-toerekening

Inhoud/doelstelling

Volgens de richtlijnen van het Development Assistance Committee (DAC) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) mogen kosten voor eerstejaars opvang van asielzoekers afkomstig uit ontwikkelingslanden (DAC-landen) worden meegerekend voor de prestatie voor officiële ontwikkelingshulp (Official Development Assistance – ODA-prestatie). Nederland heeft al rond de eeuwwisseling besloten de kosten ook toe te rekenen aan ODA.

De leden van de OESO spraken in 1970 af om ernaar te streven om 0,7% van hun Bruto Nationaal Product (BNP) te besteden aan ontwikkelingshulp. Dit percentage staat bekend als 'de OESO-norm'. Het vorige kabinet heeft aangegeven dat Nederland 0,7% minus 1,4 mld aan ontwikkelingshulp besteed.

De ODA-toerekening is voor JenV en Migratie van belang, omdat via de toerekening ongeveer de helft van het opvang budget voor rekening van ODA komt.

De kosten voor eerstejaarsopvang bestaan o.a. uit kosten voor de opvang van asielzoekers bij het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), opvang en begeleiding voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) bij Nidos, de rechtsbijstand aan asielzoekers, de tolken bij de IND en de ondersteuning door VWN bij de asielprocedure.

De toerekening van het ODA-budget is gekoppeld aan de bezetting bij COA. De systematiek heeft voor JenV voordelen: als de bezetting bij COA stijgt dan stijgt ook het budget voor de opvang van asielzoekers. Voor BZ/BHOS heeft de systematiek hier om precieze dezelfde reden een nadeel: bij een hogere bezetting bij COA en Nidos daalt het budget voor overige ODA-doeleinden. Voor BZ veroorzaakt de toerekening daardoor fluctuaties in de begroting. Asiel legt een substantieel beslag, nu ongeveer 10% maar weer oplopend, op het ODA-budget. Als de bezetting van COA lager uitvalt dan verwacht, daalt het bedrag dat JenV uit het ODA-budget ontvangt. De opvangkosten daarentegen blijven door hun karakter (veelal vastgoed met een langere looptijd) veel langer doorlopen. Daar waar andere taakorganisaties langere tijd leegstand kunnen betalen uit hun budget, daar wordt voor het COA het ODA-deel van het opvangbudget automatisch gekort, met als gevolg dat de beschikbare middelen voor met name COA een grilliger verloop kent dan voor andere ketenpartners in de migratieketen.

De ODA-toerekening wordt jaarlijks geactualiseerd en tweemaal per jaar bijgesteld: bij voorjaarsnota (structureel) meerjarig en bij najaarsnota (incidenteel) alleen voor het uitvoeringsjaar. De afrekening geschiedt op daadwerkelijke realisatie. Dit alles volgens een vaste in gezamenlijkheid tussen BHOS, Financiën en JenV afgesproken systematiek.

Relevante recente producten/brieven/nota's

Voorjaarsnota en Najaarsnota, dan worden mutaties ten aanzien van ODA-toerekening verwerkt.

Relaties met andere departementen

Buitenlandse Zaken, BHOS, OCW (toerekening onderwijskosten aan eerstejaars asielzoekers) en Financiën.

Kosten/financiën

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Totaal aan ODA- budget toe te rekenen (in mln. euro)	354,8	388,7	307,5	299,8	298,0	293,3	292,0

Knelpunten

Het huidige systeem kende in de afgelopen kabinetsperiode de volgende knelpunten:

- Door de achterstanden bij de IND (2019, 2020 en deels 2021) is de bezetting bij COA opgelopen en is de toerekening hoger geworden. Wel zaten steeds meer asielzoekers langer dan een jaar bij COA waardoor de toerekening weer lager werd.
- Door het conflict in Syrië is de asielinstroom gestegen naar een recordhoogte van bijna 60.000 in 2015. Deze grote fluctuaties in de asielinstroom leidden tot grote financiële tegenvallers bij BHOS (ODA): Door de hoge asielinstroom viel de ODA-toerekening fors hoger uit. Met de dynamiek in de instroom bewegen ook de kosten voor de opvang van de asielzoekers mee. De forse instroom zorgt voor onvoorspelbare uitgaven en onduidelijkheid over de beschikbare middelen.
- In 2016 was de asielinstroom lager dan oorspronkelijk was geraamd. De toerekening aan de ODA was als gevolg hiervan ook lager dan oorspronkelijk geraamd. Door de lagere asielinstroom was echter ook sprake van leegstandskosten bij het COA waardoor de kosten die via ODA gedeclareerd kunnen worden hoger uitvallen;

Aanpassing van de systematiek is complex. Wanneer bij gelijkblijvende kosten voor de opvang van asielzoekers een kleiner deel zou worden toegerekend aan ODA, betekent dit dat JenV op een andere manier gefinancierd moet worden voor de overige kosten voor de opvang.

4.5 Huisvesting/taakstelling

Inhoud/doelstelling

Wanneer asielzoekers een verblijfsvergunning krijgen, is in de Huisvestingswet 2014 art. 28.¹⁰ bepaald dat gemeenten voor vergunninghouders in passende huisvesting moeten voorzien. De taakstelling huisvesting vergunninghouders, die geldt voor een kalenderhalfjaar, geeft hier praktische uitvoering aan.

Het aantal vergunninghouders dat moet worden gehuisvest, wordt bepaald aan de hand van het verwachte aantal asielzoekers aan wie een verblijfsvergunning wordt verleend, in de periode drie maanden voor de start van het kalenderhalfjaar tot drie maanden na de start van het kalenderhalfjaar. De taakstelling dient uiterlijk 3 maanden voor het ingaan van de taakstellingsperiode bekend te worden gemaakt door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. De taakstelling per gemeente wordt berekend op basis van de totale taakstelling welke evenredig wordt verdeeld naar het inwoneraantal per gemeente. Schematisch ziet de taakstellingscyclus er als volgt uit:

Taakstelling	Vaststelling taakstelling	Periode van vergunningverlening	Periode van huisvesting/taakstellingsperiode
2022-I	1 oktober 2021	Oktober 2020 – maart 2021	Januari 2021- juni 2021
2022-II	1 april 2021	April 2021 – oktober 2021	Juli 2021 – december 2021

Toezicht

De wettelijke taak van gemeenten om te voldoen aan de taakstelling wordt door de provincies gecontroleerd middels interbestuurlijk toezicht. De provincie fungeert als toezichthouder. Wanneer gemeenten niet of niet in voldoende mate voorzien in de huisvesting van vergunninghouders, kan de provincie ingrijpen met het middel *indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing*. Om zorgvuldig tot een indeplaatsstelling over te gaan wordt gebruik gemaakt van de interventieladder. Indien een gemeente de taakstelling niet behaalt stijgt deze een plek op de ladder. Wanneer een gemeente wel de taakstelling behaalt staat men weer op trede 0. Een gemeente moet dus een aantal keer achter elkaar de taakstelling niet behalen, wil over worden gegaan tot bestuurlijk toezicht. De dreiging van de procedure tot indeplaatsstelling zorgt ervoor dat er tot op heden weinig over hoeft te worden gegaan tot een daadwerkelijke indeplaatsstelling.

Proces van uitstroom

Conform afspraken met ketenpartners heeft het verblijf van een vergunninghouder in de opvang een normtijd van 14 weken. Dit betekent dat een vergunninghouder normaal gesproken 14 weken na vergunningverlening de opvang zou verlaten voor huisvesting in de gemeente. In deze 14 weken wordt onderscheid gemaakt tussen 3 fases.

- fase 1:koppeling door COA. COA maakt na vergunningverlening – m.b.v. screening en een matchinggesprek – een koppeling met een gemeente.
Normtijd: twee weken
- fase 2: huisvesting regelen door gemeente: loopt van het moment van koppelen tot de ingangsdatum van het huurcontract.
Normtijd: tien weken

¹⁰ Huisvestingswet 2014, art. 28: Burgemeester en wethouders dragen zorg voor de voorziening in de huisvesting van vergunninghouders in de gemeente overeenkomstig de voor de gemeente geldende taakstelling.

- fase 3: uitstroom bij COA
Normtijd: twee weken

Huidige problematiek

Op dit moment (december 2021) zitten vergunninghouders langer dan de normtijd van 14 weken in de opvang en halen gemeenten de taakstelling niet. Op dit moment zitten van de 12.000 vergunninghouders ca. 7.000 langer dan de afgesproken 14 weken in de opvang (peildatum 1 december 2021). Daarnaast hadden alle gemeenten gezamenlijk op 1 juli 2021 een achterstand van 5548 aantal te huisvesten vergunninghouders.

Taakstellinghistorie:

Periode Taakstelling	Hoogte taakstelling	Realisatie
2016 - I	20.000	18.089
2016 - II	23.000	22.200
2017 - I	13.000	18.944
2017 - II	10.000	12.441
2018 - I	13.000	9.656
2018 - II	11.000	9.223
2019 - I	6.000	6.372
2019 - II	6.000	6.962
2020 - I	5.500	4.987
2020 - II	6.500	7.025
2021 - I	13.500	9.596
2021 - II	11.000	9.806 (t/m nov)
2022 - I	10.000	

Oplossingsrichtingen

Om het aantal vergunninghouders in de opvang te verlagen worden diverse acties ondernomen. Huisvesting van vergunninghouders valt onder de verantwoordelijkheid van BZK. Echter, gezien de urgentie worden zowel acties vanuit JenV als BZK ondernomen.

- BZK – opzetten gemeentelijke tussenvoorzieningen.
- BZK – inzetten op woningbouw.
- JenV – Regeling grote gezinnen. Dit is een eenmalige regeling ter ondersteuning van gemeenten bij de uitplaatsing van grote gezinnen.
- JenV – Hotel- en accommodatieregeling. Gemeenten kunnen vergunninghouders met deze regeling onderbrengen in hotels en andere verblijven. De kosten voor het eerste halfjaar worden gefinancierd door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Relevante producten/brieven

- De vaststelling taakstelling wordt gepubliceerd in de Staatscourant en voorbesproken, aan de hand van een nota, met de LRT.
- De taakstelling wordt gebaseerd op de Meerjaren Productie Planning van de migratieketen. Deze wordt in samenwerking met de ketenpartners opgesteld door DGM.

Relaties met andere departementen

- BZK – verspreiden taakstelling onder gemeenten & ondernemen acties op woningmarkt en tussenvoorzieningen.
- SZW – inburgering

Kosten/Financiën

Aan de taakstelling zelf zijn geen kosten verbonden, echter door de huidige problematiek waarbij vergunninghouders te lang in de opvang zitten en niet uitstromen naar gemeenten, heeft dit gevolgen voor opvangcapaciteit van het COA. De grote groep statushouders houdt een bed bezet voor mensen die nog in de procedure zitten. COA dient hierdoor extra capaciteit aan te trekken, waardoor aanvullende middelen benodigd zijn.

5. Terugkeer

Kern

- Terugkeer is het sluitstuk van de procedure zonder dat is het migratiebeleid in feite vrijblijvend. Wie geen rechtmatig verblijf heeft, dient Nederland te verlaten. De wet kent een vertrekplicht, naast een terugkeerbesluit.
- Het terugkeerproces staat niet op zichzelf. Het is een complex en reactief proces dat van meerdere factoren afhankelijk is, die niet allen in de rechtstreekse invloedssfeer van de Nederlandse overheid liggen (zie onder het stoplicht terugkeer).
- Vertrek is bij voorkeur zelfstandig en wordt actief ondersteund door Nederland via de DT&V, de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en diverse ngo's.
- Voor wie niet meewerkt aan terugkeer wordt ingezet op gedwongen vertrek, inclusief vreemdelingenbewaring.
- Hoewel het aantal aantoonbaar in zicht van de overheid vertrokken vreemdelingen veel lager is dan het aantal uitgevaardigde terugkeerbesluiten, is de schatting van het aantal illegale vreemdelingen van het WODC relatief laag, wat impliceert dat een groot deel van de vreemdelingen wel uit Nederland vertrekt. (zie uitgebreider TK, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2688)
- Wettelijk kader in Vw2000 is in hoge mate een vertaling van de EU-regelgeving (de Terugkeerrichtlijn, EU 2008/115). Ook over een herziening van de terugkeerrichtlijn wordt onderhandeld. De gesprekken gaan moeizaam, EP, CIE en Raad (en lidstaten onderling) liggen ver uit elkaar. Ook in de diverse voorstellen van de commissie komt het belang van terugkeer terug.
- Terugkeer is in 2020 en 2021 erg gedaald ten opzichte van de periode daarvoor, door de reisbelemmeringen volgend uit de Corona maatregelen zowel binnen als buiten de EU.
- Desondanks zijn in 2021 tot en met week 40 ca. 2.780 vreemdelingen uit de caseload van de DT&V aantoonbaar vertrokken, waarvan ca. 1.240 gedwongen. Over geheel 2020 was het vertrek uit de caseload DT&V: 4280 aantoonbaar vertrokken, waarvan 1650 gedwongen.

Stoplichten terugkeer:

- Voor succesvolle (gedwongen) terugkeer moet voldaan worden aan vier voorwaarden. Om (gedwongen) terugkeer te effectueren moeten deze vier stoplichten tegelijkertijd 'op groen staan':
 - **De vreemdeling is juridisch uitzetbaar**
Een vreemdeling is juridisch uitzetbaar als er geen juridische procedure meer loopt die in Nederland afgewacht mag worden en er geen rechterlijke uitspraak is die gedwongen vertrek verhindert.

Het staat vreemdelingen vrij nieuwe verblijfsaanvragen in te dienen of naar de rechter te stappen. Dit resulteert soms in kansarme procedures. Ruwweg de helft van de vreemdelingen met wie de DT&V te maken heeft, is juridisch niet uitzetbaar. De samenstelling van deze groep wisselt continu.

Voorbeelden van procedures zijn:

- herhaalde asielaanvragen
- reguliere verblijfsaanvragen
- verzoeken om de uitspraak op een ingesteld (hoger) beroep of bezwaar in Nederland te mogen afwachten

- verzoeken om uitstel van vertrek vanwege medische redenen (art. 64 Vreemdelingenwet)
- **De vreemdeling is beschikbaar voor vertrek**
De vreemdeling is beschikbaar voor vertrek als de DT&V weet waar hij verblijft.

Aan een vreemdeling kunnen toezichtsmaatregelen worden opgelegd zoals een meldplicht, vrijheidsbeperkende maatregel, inname van reisdocumenten of een borgsom. De vreemdeling kan dan nog steeds op eigen initiatief de verblijfslocatie verlaten. Relatief veel vreemdelingen onttrekken zich aan het zicht van de overheid voor er een bewaringsmaatregel opgelegd kan worden.

- **De vreemdeling kan in bewaring gesteld worden**
Vreemdelingenbewaring is de meest vergaande maatregel om vreemdelingen beschikbaar te houden voor vertrek. Tot inbewaringstelling kan pas worden overgegaan als lichtere toezichtsmaatregelen niet (meer) doeltreffend zijn. Er moet dan beargumenteerd kunnen worden dat:
 - de vreemdeling zich aan het toezicht zal onttrekken of niet meewerkt aan terugkeer
 - een lichter middel niet effectief is
 - dat de bewaring niet onevenredig belastend is
 - dat er voldoende zicht op uitzetting bestaat.

Vreemdelingenbewaring duurt in beginsel maximaal een half jaar. De gemiddelde bewaringsduur is ca. 1,5 maand.

- **De vreemdeling heeft een geldig reisdocument**
Voor terugkeer hebben vreemdelingen een geldig reisdocument nodig. Bij vertrek naar het land van herkomst vraagt de DT&V zo nodig een vervangend reisdocument aan (laissez-passer) bij de ambassade of het consulaat. De meeste diplomatieke vertegenwoordigingen geven dit af als blijkt dat een vreemdeling onderdaan is van dat land. Daarvoor is van belang dat de vreemdeling meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit en nationaliteit, en dat landen van herkomst meewerken aan het afgeven van vervangende reisdocumenten ten behoeve van (gedwongen) terugkeer.
- En 'tijdelijk' is er een vijfde stoplicht: Er moeten geen reisbelemmeringen zijn/ vliegverbindingen niet zijn gestaakt, en de vreemdeling moet **meewerken aan de Corona test-eisen van het land van bestemming**. Dit is met name een issue omdat de Nederlandse wet geen mogelijkheid bevat om een vreemdeling te dwingen een test te ondergaan. Zoals bekend loopt een verkenning of dit in navolging van andere EU landen ook in Nederland kan worden ingevoerd.
- Vaak wordt niet aan alle voorwaarden tegelijk voldaan. De organisaties in de migratieketen werken er hard aan om op alle punten te zorgen dat de vreemdeling vertrek klaar is.

Corona en terugkeer

- In 2020 en 2021 staat de impact van Corona op het terugkeerproces centraal.
- Vrijwel alle landen van de wereld stellen corona-testeisen. Nederland heeft niet de mogelijkheid dergelijke testen onder dwang af te nemen met het oog op terugkeer.

- Wel kan vreemdelingenbewaring langer voortduren als de vreemdeling weigert mee te werken aan een test. Dat geldt niet voor Dublinoverdrachten, die een kortere bewaringstermijn kennen (hier relevant: zes weken). In 2021 zijn (t/m 1 december) 1.100 vluchten geannuleerd door PCR-testweigering. In overgrote meerderheid ging het hierbij om Dublinclaimanten.
- Ook sluitingen van ambassades, fysieke reisbeperkingen (staken luchtverkeer) en vertragingen in reacties op verzoeken om ID-vaststellingen, leiden tot terugkeerbelemmeringen.
- Dat heeft er (mede) toe geleid dat uiteindelijk zicht op uitzetting naar Algerije (vanaf oktober 2021) niet meer aanwezig kan worden geacht. Ook voor Marokko is er geen sprake meer van zicht op uitzetting (sinds april 2021). Onderzocht wordt of het mogelijk is een wettelijk bepaling op te nemen om een COVID-test onder dwang af te nemen, in navolging van Denemarken en Zwitserland en Duitsland. Dit is een complex traject, waarbij grondrechten, medisch beroepsgeheim en zorgvuldigheid belangrijke elementen zijn.
- Uiteraard wordt ook gekeken naar alternatieven voor testdwang, zoals quarantaine(achtige) maatregelen, maar er zijn maar zeer beperkt en incidenteel landen die daaraan meewerken (uitzondering is België).

Zelfstandige terugkeer

- Inzet van het Kabinet is zelfstandige/vrijwillige terugkeer.
- Uit de praktijk blijkt dat zelfstandige terugkeer eigenlijk altijd en naar ieder land mogelijk is - behoudens (tijdelijke) reisbeletselen door Corona.
- Via het zogeheten REAN-programma worden praktische belemmeringen weggenomen met het regelen en vergoeden van vervangende reisdocumenten en vliegtickets en ondersteuning op de luchthavens in Nederland en land van herkomst.
- Voor bepaalde nationaliteiten, uit OESO-DAC-landen, is aanvullende herintegratieondersteuning mogelijk.
- De waarde bedraagt 1800 euro, waarvan 1500 in natura steun.
- Deze ondersteuning kan worden geboden door IOM en diverse ngo's.
- Het belang van vrijwillige terugkeer binnen de totale terugkeer is door de Corona maatregelen in en buiten Nederland alleen maar toegenomen.

Bewaring:

- Bewaring is mogelijk als uiterst middel als lichtere middelen niet hebben gewerkt.
- De bewaringsmaatregel is altijd een individueel besluit en alleen mogelijk als een reëel risico aanwezig is op onttrekking aan het vreemdelingtoezicht door de vreemdeling en er een daadwerkelijk zicht is op uitzetting.
- Inzetbaarheid van bewaring wordt vooral beperkt door de beschikbare capaciteit, waarbij ontwikkeling is dat de procedure van de inbewaringstelling steeds complexer is geworden door jurisprudentie die de Terugkeerrichtlijn uitlegt.
- Tijdelijke verwijderingsbeletselen, zoals reisbeperkingen door Corona, maken niet onmiddellijk dat bewaring onrechtmatig is. Als deze langer aanhouden, maakt dat dat zicht op uitzetting niet langer aanwezig is (bijvoorbeeld bij Algerije).
- Bewaring duurt zo kort mogelijk. Als een vreemdeling niet meewerkt aan PCR-testen en die nodig zijn voor terugkeer, kan bewaring om die reden langer voortduren. Uitzettingsdetentie naar een derde land kan wettelijk maximaal 18 maanden duren, al wordt doorgaans veel eerder opgeheven na een belangenafweging.

- Gemiddelde duur van alle bewaringen, (inclusief gezinnen met kinderen) was in 2020: 46 dagen en in 2021 t/m september: 35 dagen¹¹. Specifiek voor gezinnen met kinderen is dit voor 2020: 9 dagen en in 2021 t/m september: 9 dagen
- De meest voorkomende nationaliteiten van in bewaring gestelden in 2021: Albanees, Marokkaans¹² Algerijns¹³ Nigeriaans, Pools.
- In de EK ligt het Wetsvoorstel terugkeer en vreemdelingenbewaring. Dit wetsvoorstel bevat een groot aantal bepalingen over de wijze van tenuitvoerlegging van de bewaring (regels voor de detentielocaties) en past bepalingen in de wet met betrekking tot bewaring aan.

Samenwerking landen van herkomst:

- Een groot gedeelte van de landen van herkomst werkt gewoon en goed mee aan de identiteitsvaststelling. Er blijven wel uitdagingen om de systemen soepel op elkaar aan te sluiten.
- Tegelijk waren er grote tijdvakken waarin ambassades waren gesloten door corona, of zelf het luchtruim van landen werd gesloten - dus ook voor terugkeer. Dat is strikt genomen geen gebrekkige terugkeersamenwerking, maar belemmert de terugkeer wel.
- Er is een aantal landen waar de terugkeersamenwerking niet zoals gewenst gaat, daar zet het kabinet zich actief in voor een goede, wederkerige samenwerking.
- Het treffen van effectieve negatieve prikkels is weerbarstig.
- Samen met de EU wordt de EU Visumcode ingezet om landen op die manier te bewegen om actiever te werken aan terugkeer.
- Via dit instrument zijn ten aanzien van Gambia inmiddels visummaatregelen getroffen, op basis van EU brede cijfers over 2019. Over Irak en Bangladesh zal nog besluitvorming plaatsvinden. Op basis van de analyse van 2020 wordt een volgende ronde aan maatregelen voorbereid.
- Er zijn praktische afspraken gemaakt over de terugkeersamenwerking, maar ook over samenwerking op het terrein van aanpak van mensensmokkel, opvang in de regio, de grensbewaking en het bestrijden van grondoorzaken van migratie, het tegengaan van irreguliere migratie en informatie-uitwisseling over bestaande legale migratiemogelijkheden.

¹¹ gemiddelde duur in dagen van de in dat jaar opgeheven vrijheidsontnemende maatregelen

¹² Na april 2021 is het aantal bewaringen van Marokkanen sterk gedaald door ontbreken zicht op uitzetting

¹³ Na september 2021 is het aantal bewaringen van Algerijnen sterk gedaald door ontbreken zicht op uitzetting

6. Reguliere Migratie en nationaliteit

6.1 Arbeidsmigratie

Algemeen

Arbeidsmigratie is een term die gebruikt wordt voor de toelating van arbeidsmigranten van buiten de EU die niet vallen onder de kennismigratie; zij zijn derhalve lager opgeleid en minder betaald.

Het ministerie van SZW is verantwoordelijk voor de inhoud van het arbeidsmigratiebeleid. De regels daarvoor zijn neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). De Wav regelt dat wanneer arbeidsaanbod in Nederland of de EU aanwezig is, er geen verblijfsvergunning wordt afgegeven aan arbeidsmigranten. Voor lager geschoolde arbeid is het beleid restrictief en wordt er al snel van uitgegaan dat Nederlandse werkzoekenden/werklozen – eventueel na enige opleiding – de functie kunnen vervullen.

Tot 2014 moest de werkgever beschikken over een aparte tewerkstellingsvergunning die door UWV werd afgegeven en de vreemdeling over een verblijfsvergunning voor arbeid die door de IND werd afgegeven. Op grond van de zogenoemde Single Permitrichtlijn van de EU zijn beide vergunningen samengevoegd tot een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). Bij de aanvraag om de GVVA vraagt de IND om advies aan UWV, die op grond van de Wav toetst of er een Nederlands arbeidsmarktbelang is bij de toelating van de arbeidsmigrant.

Aantallen afgegeven GVVA's:

2018: 2.420

2019: 3.030

2020: 1.820 (daling vanwege Covid-19)

Aziatische horeca

Een sector waar nog veel GVVA's worden afgegeven is de Aziatische (en in het bijzonder de Chinese) horeca. In 2019 waren dat 1.570 eerste GVVA's en 1.400 verlengingen, in 2020, ondanks Covid-19, toch nog 700 eerste GVVA's en 1.200 verlengingen. Naar aanleiding van druk vanuit de Tweede Kamer (met name D66 en VVD) had SZW een soepele toelatingsregeling voor koks, waarbij niet getoetst wordt aan de Nederlandse/EU-arbeidsmarkt in deze branche ingevoerd. Nadat er begin dit jaar signalen waren van misbruik van de regeling en van mensenhandel/mensensmokkel wordt deze gefaciliteerde toelatingsregeling gestopt. Met de sector wordt nog bekeken of een nieuwe regeling met betere waarborgen mogelijk is. Vanwege grote tekorten in de sector is het waarschijnlijk dat ook onder het reguliere toelatingsbeleid van de Wav koks in deze branche moeten worden toegelaten.

Vergrijzing

Nederland vergrijst en dat zal zeer waarschijnlijk tot gevolg hebben dat de arbeidsmarkt krappert en er wellicht meer arbeidsmigratie nodig is. Eén van de sectoren die daarbij vaak genoemd wordt, is de zorgsector. Naast het verhogen van arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit, kan arbeidsmigratie een deel van de oplossing zijn. U wordt verder verwezen naar het onderdeel over Demografie.

6.2 Vrij Verkeer van Personen

Inhoud/doelstelling

EU-burgers hebben van rechtswege het recht om zich in andere lidstaten te vestigen op basis van de Richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38/EG). Zij hoeven daarbij als ondergrens alleen te voldoen aan het hebben van voldoende middelen van bestaan. Dit maakt dat het lastig is om van EU-burgers het verblijf te beëindigen. Toch voert NL een actief beleid om het verblijf te beëindigen van EU-burgers die crimineel zijn, overlast veroorzaken of een onredelijk beroep doen op de sociale bijstand.

Knelpunten

Omdat EU-burgers een sterk, van rechtswege geldend, verblijfsrecht hebben, is het moeilijk om hun rechtmatig verblijf te beëindigen. Dit kan alleen als zij onder beperkte omstandigheden bijstand aanvragen of als zij een gevaar vormen voor de openbare orde. Deze mogelijkheden zijn jurisprudentie verder ingeperkt. Toch is Nederland relatief succesvol in het aanpakken van EU-burgers die crimineel zijn, overlast veroorzaken of die een onredelijk beroep doen op de bijstand:

- 1) Criminele EU-burgers worden ongewenst verklaard. Dit kan enkel als het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Dit geldt vooral in gevallen waarbij sprake is van zwaardere criminaliteit (bv geweldsdelicten). Ook veelplegende overlastgevers kunnen ongewenst verklaard worden, maar dit is moeilijker geworden door beperkende jurisprudentie.

	2017	2018	2019	2020	2021 (t/m nov)
Aantal ongewenstverklaringen van EU burgers	130	190	240	240	230

Van overlastgevende EU-burgers wordt actief het verblijf beëindigd als zij overlast veroorzaken, waaruit opgemaakt kan worden dat hij of zij niet over voldoende middelen van bestaan beschikt. Voorbeelden van dergelijk overlast is openbare dronkenschap, slapen in openbare ruimte, overlevingscriminaliteit. Door de sterke juridische positie van EU-burgers is dossieropbouw op dit gebied erg arbeidsintensief. Vanwege de open grenzen binnen het Schengengebied is verblijfsbeëindiging in combinatie met een ongewenst verklaring een effectievere aanpak.

- 2) Vrijwillige terugkeer: Stichting Barka helpt EU-burgers die in Nederland in de problemen komen (veel dakloos met verslavingsproblematiek). Barka zet doorgaans in op terugkeer naar het thuisland. Zij helpen dan met terugkeer naar in eerste instantie hun familie. Als dat niet mogelijk is – of de verslavingsproblematiek is te groot – dan kan de EU-burger in eigen land terugkeren in een zorginstelling of in een Barka-community (alleen in Polen). Barka zorgt dus vrijwel altijd voor 'warme' terugkeer. De aanpak van Barka is zeer succesvol. In 2020 zijn er ca 670 EU-burgers teruggekeerd naar hun lidstaat van herkomst. In 2019 waren dit er 490. Al deze personen zaten (of dreigden te geraken) in de maatschappelijke opvang en zorgden voor overlast op straat.

- 3) Ook bij EU-burgers die een onredelijk beroep op de bijstand doen, wordt het verblijfsrecht beëindigd. Dit kan slechts onder beperkte omstandigheden. EU-burgers die een jaar gewerkt hebben, kunnen een beroep op de bijstand doen. Het gaat dus enkel om de groep die minder dan een jaar in NL heeft gewerkt. De procedure om het verblijf te beëindigen is ingewikkeld en afhankelijk van goede samenwerking tussen gemeentelijke sociale diensten en IND.

Relaties met andere departementen

Het vrij verkeer van personen raakt snel het vrij verkeer van werknemers. Ook valt de problematiek samen met de sociale bijstand en raakt het aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Roemers op het gebied van EU-arbeidsmigranten, waardoor het ministerie van SZW een belangrijke partner is op dit dossier.

Kosten/Financiën

De IND toetst wanneer daar aanleiding toe is of een EU burger nog voldoet aan de voorwaarden voor rechtmatig verblijf en of bij een verwijderingsbesluit ook een ongewenstverklaring opgelegd wordt. Deze werkzaamheden vragen capaciteit en zijn onderdeel van de reguliere werkzaamheden van de IND.

Daarnaast financiert J&V via de DT&V de Stichting Barka. In de periode van 2019 t/m 2021 betrof dit een bedrag van totaal € 1.700.000,-.

6.3 Kennismigratie

Het huidige beleid is erop gericht kennismigratie te faciliteren, omdat het de (kennis-)economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie van Nederland kan versterken. Wie toegang krijgt tot de arbeidsmarkt is de verantwoordelijkheid van SZW. Het verblijfsrecht is de verantwoordelijkheid van JenV. EZK is primair verantwoordelijk voor het vestigingsklimaat en het aantrekken van buitenlandse investeerders en zelfstandigen, SZW voor het aantrekken van kennismigranten en OCW voor het aantrekken van onderzoekers. Voor vreemdelingen die een belangrijke positieve bijdrage aan de Nederlandse economie leveren, is het beleid uitnodigend.

Als het kabinet migratie van kennis en talent verder wil faciliteren, is het mogelijk om bestaande verblijfsregelingen nog te verbeteren. Daarbij kunt u vooral denken aan het verder versoepelen van de kennismigrantenregeling, specifiek beleid voor tekortberoepen/-sectoren, het verruimen van het zoekjaar voor recent afgestudeerde internationale studenten, wetenschappelijk onderzoekers en ondernemers (startups). Deze regelingen en mogelijkheden voor het versoepelen van beleid binnen deze regelingen staan hieronder beschreven.

Nationale kennismigrantenregeling

Sinds 1 oktober 2004 bestaat de kennismigrantenregeling om talentvolle medewerkers buiten de EU aan te trekken. De regeling is zeer eenvoudig: een kennismigrant dient over een arbeidscontract te beschikken bij een Nederlandse werkgever die erkend referent is, het overeengekomen loon is marktconform en voldoet aan het geldende salariscriterium:

- Voor kennismigranten die jonger dan 30 jaar zijn: €3.484 bruto excl. vakantiegeld
- Voor kennismigranten die 30 jaar en ouder zijn: €4.752 bruto excl. vakantiegeld.
- Het verlaagde salariscriterium: €2.497 bruto excl. vakantiegeld.
Dit geldt voor onlangs afgestudeerden en essentieel startup personeel (zie hieronder voor een nadere toelichting).

Om misbruik te voorkomen, moet het kennismigrantenloon dus marktconform zijn (vergelijkbaar met wat Nederlanders in een vergelijkbaar beroep verdienen). Deze toets vindt alleen plaats wanneer de IND het vermoeden heeft van misbruik. Een vergunning kan voor maximaal vijf jaar worden afgegeven. Er geldt verder geen tewerkstellingsvergunningseis (twv) of inburgeringseis en de kennismigrant mag daarnaast ook een eigen bedrijf beginnen. Ook gezinsleden van kennismigranten mogen meekomen en zijn vrij op de arbeidsmarkt. De leges voor de verblijfsvergunning zijn €320.

Erkend referent

Alleen bedrijven die door de IND de status van erkend referent hebben verkregen, kunnen vreemdelingen via de kennismigrantenregeling naar Nederland halen. Alle erkend referenten zijn opgenomen in een openbaar register. Op 6 oktober 2021 zijn circa 8.000 bedrijven erkend referent.¹⁴

Bedrijven die erkend referent willen worden moeten €4.125 in leges betalen en worden getoetst op betrouwbaarheid, continuïteit en solvabiliteit. Voor kleine bedrijven (tot 50 medewerkers) en start-ups geldt sinds 1 januari 2017 een verlaagd tarief van €2.062.

¹⁴ Voor het openbaar register met de erkend referenten, zie: <https://ind.nl/Paginas/Openbaar-register-erkende-referenten.aspx>.

Als erkend referent heeft de werkgever recht op een versnelde toelatingsprocedure (de IND streeft ernaar binnen twee weken te beslissen) en hoeft de werkgever minder bewijsstukken overleggen. De werkgever overlegt eigen verklaringen waardoor de procedure sneller verloopt (doorgaans binnen 2 weken een beslissing en laagdrempelig). Het erkend referentschap brengt een drietal plichten met zich mee, namelijk de informatie-, administratie- en zorgplicht. De werkgever dient de IND te informeren als de situatie van de werknemer (of de erkend referent zelf) wijzigt, bepaalde gegevens op te nemen in de eigen administratie, een zorgvuldige selectie- en werving uit te voeren, de kennismigrant op de hoogte te stellen van toelatings- en verblijfsvoorwaarden en de kennismigrant te weren tegen uitbuiting.

Expatcenters

Expatcenters zijn een samenwerkingsverband tussen gemeenten en de IND. Er zijn expatcenters in Amsterdam, Eindhoven, Den Haag, Rotterdam, Enschede, Groningen, Utrecht, Leiden, Maastricht en Wageningen. Bij een expatcenter kunnen kennismigranten (en hun gezinsleden) terecht voor de zogenaamde one-stop-shop-procedure. Met één loketbezoek kan de kennismigrant de verblijfsvergunning afhalen en zich tegelijkertijd inschrijven in de Basisregistratie Personen (waarmee een BSN-nummer wordt verkregen dat nodig is om een bankrekening te openen etc.). Inmiddels bedienen expatcenters ook de startups en aanvragers van het Zoekjaar Hoogopgeleiden.

De meeste kennismigranten komen uit India, V.S. en China. Zij werken vooral bij de grote bedrijven als Shell, Philips en ASML, maar ook bij universiteiten en academische ziekenhuizen. 99% is hoogopgeleid ondanks dat dit geen voorwaarde is voor de vergunning.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021(t/m okt)
6.460	6.330	8.350	8.540	9.600	11.040	9.380 ¹⁵	11.980	13.730	10.820	13.800

Corporate Transferees (ICT'ers) (vraag gestuurd)

Sinds 1 december 2016 is de richtlijn voor intra corporate transferees (ICT-richtlijn) geïmplementeerd. Deze richtlijn heeft betrekking op ICT'ers (managers, specialisten en trainees) van internationale concerns die van buiten de EU tijdelijk in een EU-lidstaat worden gedetacheerd. Vóór de implementatie kwamen deze personen als gewone kennismigrant naar Nederland (ongeveer 40% van de kennismigranten was ICT).

De ICT-richtlijn kent iets striktere voorwaarden dan de kennismigrantenregeling (er zijn meer toelatingsvoorwaarden en het verblijf mag niet langer dan drie jaar zijn; verlenging van verblijf is wel mogelijk op grond van een nationale regeling). Het voordeel van de ICT-richtlijn is dat ICT's die in de ene lidstaat verblijven, gemakkelijker tijdelijk in een andere lidstaat kunnen verblijven en werken in het kader van hun detachering naar de Europese Unie. Daarnaast is erkenning als referent, in tegenstelling tot de kennismigrantenregeling, niet verplicht. Als de ICT bij een niet-erkend referent wil werken, legt de IND de aanvraag voor aan UWV voor advies. UWV toetst dan of aan de

¹⁵ Sinds december 2016 is een groot deel krijgt een groot deel van de kennismigranten een vergunning als intra-corporate transferee (zie onder 3. Dit zijn ongeveer 40% van het totaal aantal kennismigranten. Dit verklaart een daling van het aantal kennismigranten in 2017.

voorwaarden van de ICT-richtlijn wordt voldaan. Er vindt geen arbeidsmarkttoets plaats. De leges voor de aanvraag om een verblijfsvergunning als ICT bedragen € 320.

Aantal verleende ICT-vergunningen:

2016	2017	2018	2019	2020	2021/t/m okt
80	4.430	4.820	4.700	2.140	1.970

EU Blue Card (vraag gestuurd)

In 2011 is de EU Richtlijn voor de Europese blauwe kaart geïmplementeerd (de Europese kennismigrantenregeling). Deze bestaat naast de nationale kennismigrantenregeling. De eisen voor het verkrijgen van een Europese blauwe kaart zijn strenger. Kennismigranten (afkomstig van buiten de EU) komen enkel in aanmerking voor een blauwe kaart wanneer zij in het bezit zijn van een bachelor/masterdiploma (dat in lijn ligt met de functie die de kennismigrant hier in Nederland wil gaan vervullen) en er wordt voldaan aan het salariscriterium van €5.576 bruto per maand. De leges zijn €926.

De Richtlijn Europese blauwe kaart wordt aanzienlijk minder gebruikt, omdat de nationale regeling soepeler is: er geldt geen opleidingsvereiste, het salariscriterium is lager en leeftijdsafhankelijk. Daarnaast kent de huidige richtlijn geen mogelijkheid om te werken met erkend referenten.

Voor de houder van een Europese blauwe kaart is het daarentegen wel makkelijker om voor korte of lange termijn in een andere EU-lidstaat te werken dan voor een kennismigrant die op grond van de nationale kennismigranten regeling in het bezit is van een verblijfsvergunning.

De herziening van de Richtlijn Europese blauwe kaart is op 7 oktober 2021 door formele goedkeuring van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken vastgesteld. Na publicatie in het Publicatieblad van de EU en een inwerkingtredingsperiode start de implementatietermijn. Lidstaten dienen de herziene Richtlijn na publicatie in het Publicatieblad binnen een periode van twee jaar te implementeren in nationale wet- en regelgeving. De implementatie wordt op dit moment voorbereid. Met de herziene Richtlijn zal een flexibeler salarisvereiste hanteren en de mogelijkheid bieden voor een versimpelde procedure voor erkende werkgevers. Hiermee zal de blauwe kaart voorts beter aansluiten op de Nederlandse systematiek.

De uitbreiding van de reikwijdte van de Richtlijn Europese blauwe kaart naar statushouders uit Nederland en andere Lidstaten sluit verder goed aan bij de inzet van het Kabinet om kennismigratie te faciliteren door werkgevers toegang te verlenen tot een grotere groep van potentiële kenniswerkers binnen de Europese Unie.

Ten slotte kunnen houders van een Europese blauwe kaart voorts onder de herziene Richtlijn makkelijker de status van EU-langdurig ingezetene verwerven mits zij direct daaraan voorafgaande aan de aanvraag minimaal twee jaar als houder van een Europese blauwe kaart hebben verbleven in de lidstaat waar deze status wordt aangevraagd.

Het aantal uitgegeven Europese blauwe kaarten sinds de invoering

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 t/m oktober
<10	<10	<10	20	40	70	90	120	190	210	185

Zoekjaar Hoogopgeleiden (aanbod gestuurd)

Via deze regeling kunnen in Nederland afgestudeerde studenten, die afkomstig zijn van buiten de EU, tot drie jaar na de datum van voltooiing van de studie of opleiding een zoekjaar aanvragen om in Nederland een baan als kennismigrant te vinden. Ook internationale studenten die zijn afgestudeerd aan een buitenlandse universiteit die in de top 200 Rankings voorkomen, komen in aanmerking. Ook promovendi kunnen gebruik maken van deze regeling.

Tijdens het zoekjaar zijn de vreemdelingen vrij op de arbeidsmarkt. Zij hebben geen recht op bijstand gedurende het zoekjaar. Indien zij binnen een jaar een baan vinden met een salaris van minimaal €2.497 (het verlaagde salariscriterium), kunnen zij op basis daarvan een verblijfsvergunning als kennismigrant verkrijgen. De verblijfsvergunning voor het zoekjaar is van tijdelijke aard en kan niet worden verlengd. De leges zijn €192.

In juli 2021 is de regeling aangescherpt naar aanleiding van meerdere signalen van oneigenlijk gebruik in 2020: er werd direct na aankomst een asielaanvraag ingediend. Het gaat om enkele tientallen per jaar. Vanaf 1 juli 2021 geldt de voorwaarde dat de onderwijsinstelling waaraan internationale studenten zijn afgestudeerd op **minstens 2** van de beschikbare top 200 lijsten dient te staan (voorheen: 1). Dit heeft tot gevolg dat afgestudeerden of gepromoveerden niet langer in aanmerking zullen komen voor het zoekjaar, indien hun onderwijsinstelling slechts op een van de lijsten voorkomt. Dit is het geval voor de meeste vreemdelingen bij wie op dit moment oneigenlijk gebruik van het zoekjaar werd geconstateerd.

Aantal verleende verblijfsvergunningen:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 t/m okt
2.200	1.950	2.190	2.740	2.710	4.330	5.160	5.080	3.780

Wetenschappelijk onderzoekers (vraag gestuurd)

De vernieuwde EU richtlijn voor de toelating van onderzoekers en studenten is in mei 2018 geïmplementeerd. Het doel van de richtlijn is de EU promoten als kenniseconomie en voorziet erin dat onderzoekers in Nederland onderzoek kunnen verrichten bij erkende onderzoeksinstituten (erkenning is verplicht). Daarnaast stelt de richtlijn de onderzoeker in staat om ten hoogste 180 in een andere EU-lidstaat een deel van het onderzoek te doen. Er geldt een versnelde toelatingsprocedure zonder arbeidsmarkttoets bij erkende onderzoeksinstituten (zie erkend referent). De verblijfsvergunning is geldig voor de duur van het onderzoek met een maximum van vijf jaar, en is verlengbaar. De onderzoekers zijn vrij op de arbeidsmarkt.

De leges voor de aanvraag om een verblijfsvergunning als onderzoeker bedragen € 192.

In het kader van de zogenoemde 'brede kennisregeling' wordt met onder meer OCW, BZ, BZK en de AIVD en NCTV bezien hoe risicovolle kennis die statelijke actoren kunnen

misbruiken, beschermd kan worden, onder meer via de ontwikkeling van een toetsingskader voor wetenschappelijke onderzoekers. Hierbij wordt bekeken wat de rol van de migratieketen -meer specifiek de IND- zou kunnen zijn.

Aantal verleende verblijfsvergunningen

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 t/m okt
2.650	2.640	2.990	3.030	3.330	3.720	3.990	3.320	3.150

Arbeid als zelfstandige (aanbod gestuurd)

Arbeid als zelfstandige wordt toegestaan als daarmee een wezenlijk Nederlands belang wordt gediend. Dat belang kan gelegen zijn op het terrein van volksgezondheid, economie, cultuur of op sociaal- economisch terrein. Om te beoordelen of sprake is van een wezenlijk Nederlands belang vraagt de IND advies aan de andere ministeries. OCW (kunstenaars), VWS (sport), EZK (ZZP'ers en ondernemers). Verreweg de meeste aanvragen zien op deze laatste groep. De IND toetst enkel op het beschikken over voldoende middelen van bestaan beschikt. De leges zijn €1.3416.

De minister van EZK (Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) toetst aan de hand van een puntensysteem of de vreemdeling een wezenlijke bijdrage aan de Nederlandse economie levert. Het puntensysteem kent drie onderdelen:

- A. Persoonlijke ervaring: opleiding, ondernemerschapservaring, werkervaring, inkomen en ervaring met Nederland.
- B. Ondernemingsplan: marktpotentie, organisatie en financiering.
- C. Toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie: innovativiteit, arbeidscreatie en investeringen. Innovatief zijn houdt in: is het product of dienst nieuw voor de Nederlandse markt; is er sprake van nieuwe technologie bij de productie of marketing; is er sprake van een innovatieve organisatorische opzet en werkwijze.

In totaal is voor de verschillende onderdelen maximaal 300 punten te behalen. Voor elk onderdeel moet minimaal 30 punten worden verkregen. Minimaal 90 punten zijn vereist voor een positief advies van RVO. Een hoogopgeleide ondernemer die het minimaal aantal punten van 90 heeft gehaald voor de onderdelen A. persoonlijke ervaring en B. ondernemingsplan maar voor onderdeel C. toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie de minimaal benodigde 30 punten niet haalt, krijgt desondanks een positief advies omdat hij hoogopgeleid is.

Voor een aantal categorieën geldt geen toetsing aan het puntensysteem: Turken (op grond van het Associatiebesluit 1/80), Amerikanen en Japanners (op basis van Vriendschapsverdragen). Voor vreemdelingen met de Turkse nationaliteit vraagt de IND wel advies aan de RVO, maar toetst de RVO niet aan het puntensysteem. De RVO beoordeelt of de bedrijfsmatige activiteiten in een behoefte voorzien en geen negatieve invloed hebben op de markteconomie of de werkgelegenheidssituatie.

Aantal verleende verblijfsvergunningen:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 t/m sept
Zelfstandig ondernemers	90	70	70	90	100	130	140	170	160
O.g.v. VS-verdrag	100	170	240	330	360	340	520	400	300
O.g.v. Japans verdrag	30	40	60	200	140	170	160	120	80

Startups (vraag gestuurd)

De startup-regeling is een toelatingsregeling voor innovatieve, startende ondernemers, die sinds 1 januari 2015 van kracht is. De regeling is geïntroduceerd omdat bleek dat het puntensysteem van de zelfstandigenregeling onvoldoende toegesneden was op de situatie van startups. Startups zijn startende ondernemers met een goed, innovatief idee, veel potentie en mogelijkheden tot het creëren van banen. Het gaat echter nog niet om volggroeide bedrijven waardoor zij onvoldoende punten haalden in het puntensysteem van de zelfstandigenregeling.

- De startup-regeling is zodanig vormgegeven dat het fungeert als een voorbereidend jaar waarin de startup de gelegenheid heeft om binnen een jaar van idee tot bedrijf te komen.
- Voorwaarde bij de startup-regeling is dat de vreemdeling wordt begeleid door een ervaren facilitator (accelerator, incubator of business angel) en voldoet aan het middelenvereiste.
- RVO geeft advies aan de IND over de facilitator en over het productidee of dienst van de startup. Een positief advies is een voorwaarde voor de IND om de verblijfsvergunning te verlenen.
- De verblijfsvergunning is geldig voor één jaar en na dat jaar is het de bedoeling dat de startup doorstroomt in de zelfstandigenregeling. Om soepel door te stromen kunnen facilitators een verklaring afgeven dat het begeleidingstraject naar tevredenheid is afgerond. Toetsing aan het puntensysteem van de zelfstandigenregeling is dan niet nodig.
- De leges zijn €342.

Aantal verleende verblijfsvergunningen

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 t/m sept
20	30	70	120	140	120	100

Essentieel startup personeel (vraag gestuurd)

Snelle groei is wezenlijk voor startende innovatieve ondernemingen om zich te kunnen positioneren in de markt en concurrerend te blijven. Om dit te bewerkstelligen is het voor startups essentieel om werknemers met specifieke expertise aan te trekken. Het gaat hierbij om medewerkers met voor de groei van de onderneming essentiële, vaak technische, vaardigheden en/of ervaring. De vraag naar dergelijk personeel is wereldwijd groot en structureel, maar het aanbod is schaars. Bovengenoemde regelingen

sluiten echter niet aan bij de (internationaal) gangbare manier van binden van essentieel personeel door startups.

Dit komt doordat startende innovatieve bedrijven in de beginfase veelal geen of beperkte omzet hebben en het beschikbare kapitaal zoveel mogelijk nodig hebben om te investeren in de (door)ontwikkeling van het product en de onderneming. Daarom zijn ze in mindere mate in staat om een marktconform salaris aan te bieden. Het relatief lagere basissalaris wordt daarom aangevuld met een aandeel in het bedrijf om een prikkel te kunnen bieden om schaars, hoogwaardig essentieel personeel aan het bedrijf te kunnen binden.

Om startups te faciliteren om toch kennismigranten aan te kunnen trekken, is daarom op 1 juni 2021 een vier-jaar-durende pilot gestart. Startups zijn met de pilot vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunningsplicht en kunnen essentieel personeel aannemen met het verlaagde salariscriterium van €2.497 bruto excl. vakantiegeld. Dit wordt aangevuld met een medewerkersparticipatie van minstens 1%, zoals in de vorm van aandelen. De leges bedragen €320.

De pilot is bedoeld voor startende ondernemingen. Daarom mogen de startups bestaan uit niet meer dan 15 medewerkers en mogen de startups maximaal 5 werknemers aannemen met de regeling. De IND vraagt de RVO om advies over of het een *innovatieve* startup betreft en of de rol van de werknemer wel echt essentieel is.

De pilot zal eind 2022 door de IND worden geëvalueerd.

Eind 2023 zal de pilot worden geëvalueerd door een extern onderzoeksbureau.

6.4 Studiemigratie

De afgelopen tien jaar heeft Nederland een open toelatingsbeleid voor studenten van buiten de EU (internationale studenten) gevoerd dat erop gericht was om veel van hen aan te trekken. Internationalisering van het hoger onderwijs was goed voor de kwaliteit van dit onderwijs en versterkte de Nederlandse onderwijspositie in de wereld. Als gevolg hiervan is het aantal internationale studenten sterk gestegen. In 2014 werden 12.500 verblijfsvergunningen voor studie afgegeven, in 2018 waren dat er al 20.640 en in 2019 22.610. Als gevolg van de coronapandemie is dit aantal in 2020 gedaald tot 12.410. In 2021 steeg het aantal weer naar 18.350. Ongeveer 75% van de internationale studenten gaat naar universiteiten, 25% naar HBO-instellingen; daarnaast is er een pilot voor het MBO om internationale studenten aan te trekken; deze pilot trekt (nog) nauwelijks internationale studenten.

De laatste jaren is er een kentering in de discussie over de internationalisering van het hoger onderwijs. Er worden meer kritische vragen gesteld of de instellingen niet meer voor kwantiteit dan kwaliteit gaan bij de werving van internationale studenten, of de verengelsing van het hoger onderwijs wel wenselijk is, of er wel voldoende rekening wordt gehouden met de huisvesting van internationale studenten. Ook instellingen in het hoger onderwijs vragen om meer instrumenten om de toestroom van internationale studenten te kunnen beperken als het nodig is.

Inschrijving leidend bij toelating

De toelating van internationale studenten tot Nederland wordt grotendeels geregeld in de EU-richtlijn inzake de toelating van onderzoekers en studenten (EU-richtlijn 2016/801). Belangrijkste voorwaarde voor toelating is dat de internationale student is ingeschreven bij een instelling van hoger onderwijs. De regels met betrekking tot inschrijving van internationale studenten zijn geregeld in de Wet hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (WHW). De WHW geeft nauwelijks mogelijkheden om inschrijving van een internationale student te weigeren; als hij aan de opleidingseisen voldoet, moet hij in principe worden ingeschreven.

Als gevolg van druk van instellingen hoger onderwijs die soms onverwacht worden geconfronteerd met een (te) hoge instroom van studenten uit soms ook onverwachte landen (Nepal, Bangladesh), waarbij meer twijfel kan zijn over de studiemotieven. OCW heeft een wetsvoorstel ingediend (Wet taal en toegankelijkheid) dat een beperkt aantal handvatten biedt aan de instellingen om de toestroom van internationale studenten beter te beheersen. Dit wetsvoorstel ligt voor behandeling voor in de Eerste Kamer.

Erkend referentschap en zelfregulering

Instellingen voor hoger onderwijs moeten erkend referent zijn om een verblijfsvergunning aan te vragen voor de internationale student. De IND gaat dan ook in principe uit van de betrouwbaarheid van de gegevens van de instellingen hoger onderwijs en kan daardoor snel (streeftermijn binnen 14 dagen) en bijna altijd positief beslissen op een aanvraag om een verblijfsvergunning. Als erkend referent heeft de instelling voor hoger onderwijs de zorglicht voor internationale studenten. Dit is vormgegeven in de Gedragscode voor de werving van internationale studenten in het hoger onderwijs. Deze Gedragscode is een product van de koepels voor hoger onderwijs (Universiteiten van Nederland, Vereniging Hogescholen en de Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (privaat hoger onderwijs), waarin regels staan inzake zorgvuldige werving, goede voorlichting en begeleiding van internationale studenten. Het onderschrijven van de Gedragscode is voorwaarde voor instellingen hoger onderwijs om erkend referent te zijn.

Tot voor kort verliep de samenwerking tussen en met de koepels in het hoger onderwijs goed, maar recent staat die onder druk vanwege onder meer de discussie over het zogenoemde 'voorbereidend jaar'.

Vorbereidend jaar

Het zogenoemde voorbereidend jaar is primair bedoeld voor internationale studenten die enkele specifieke tekorten hebben die zij moeten wegwerken om toegelaten te worden tot een instelling voor hoger onderwijs. In de loop van de tijd gebruiken steeds meer instellingen het voorbereidend jaar in een brede zin om internationale studenten op HAVO-niveau binnen één jaar klaar te stomen voor het starten van een universitaire studie. Politiek leidde dit eind 2020 tot verontwaardiging in de Tweede Kamer en de minister van OCW heeft mede namens de Staatssecretaris van J&V op 7 januari 2021 een brief naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin werd aangegeven dat de regels met betrekking tot het voorbereidend jaar aanzienlijk verscherpt dienden te worden. De koepelorganisaties zijn daarover nog in overleg en kunnen moeilijk tot een voorstel komen.

6.5 Gezinsmigratie en inburgering

Gezinsmigratie en inburgering

Het is mogelijk je te herenigen met je gezin of om een nieuw gezin te vormen. Het gezinsherenigingsbeleid vloeit onder meer voort uit de Richtlijn gezinshereniging (2003/86/EG), maar ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Voor toelating worden voorwaarden gesteld, onder meer een inkomenseis (100% WML), leeftijdseis (21 jaar) en een inburgeringseis. Deze voorwaarden gelden niet voor gezinshereniging met een asielstatushouder (nareis). Met de Wet inburgering in het buitenland (Wib) is het inburgeringsvereiste als toelatingsvoorwaarde in de Vreemdelingenwet (Vw) neergelegd. Personen die in het buitenland een machtiging tot voorlopig verblijf (inreisvisum) moeten aanvragen om naar Nederland te komen en die na hun komst naar Nederland als nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering (Wi) inburgeringsplichtig worden moeten het basisexamen inburgering afleggen in het buitenland. Dit om te zorgen dat zij eenmaal in Nederland sneller integreren en een betere startpositie hebben. Na binnenkomst (op het moment van vergunningverlening) zijn gezinsherenigers, asielstatushouders en geestelijk bedienaren inburgeringsplichtig op grond van de Wet inburgering en hebben ze drie jaar de tijd om in te burgeren. Daarnaast geldt als algemene voorwaarde (zowel voor inburgeringsplichtigen als niet inburgeringsplichtigen) dat het inburgeringsexamen moeten zijn behaald voor het kunnen verkrijgen van een sterker verblijfsrecht (zoals een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd) of het Nederlanderschap.

Wet Modern Migratiebeleid

Op 1 juni 2013 is de wet Modern Migratiebeleid (MoMi) in werking getreden. Uitgangspunt van MoMi is een selectief migratiebeleid waarbij migranten die Nederland nodig heeft, snel en eenvoudig kunnen worden toegelaten. Het doel van MoMi is te komen tot een efficiëntere uitvoering en handhaving van de Vreemdelingenwet 2000. MoMi voorziet in toelatingsprocedures die snel, doeltreffend en beheersbaar zijn, waarbij het instrumentarium voor controle en handhaving is uitgebreid. Deze doelen worden bereikt door onder meer:

- een betere aansluiting van de procedure tot afgifte van een machtiging tot voorlopig verblijf op die van de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd;
- versterking van de rol van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht; en
- vereenvoudiging van het stelsel van beperkingen waaronder de verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd kan worden verleend. In 2018 is het modern migratiebeleid geëvalueerd en is de Tweede Kamer geïnformeerd. De doelstellingen van het modern migratiebeleid zijn voor het grootste deel gerealiseerd. Met betrekking tot handhaving waren er ten tijde van de evaluatie nog onvoldoende data beschikbaar om conclusies te kunnen trekken.

Knelpunten

Uitvoering motie Heerma:

Internationale- en Europese regelgeving (onder meer het EVRM, het Vluchtelingenverdrag, de Richtlijn gezinshereniging) moet worden aangepast om bij het verwijtbaar niet voldoen aan de inburgeringsplicht het verblijfsrecht bij gezinsmigranten en asielstatushouders in te kunnen trekken.

Toelichting: asielgerechtigden zijn in de nationale wet- en regelgeving uitgezonderd van de maatregel om de verblijfsvergunning in te trekken bij het niet behalen van het inburgeringsexamen. Bij een asielvergunning gaat het namelijk om de vraag of iemand bescherming nodig heeft. Bij de groep gezinsmigranten en geestelijk bedienaren kan het

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de Gezinsherenigingsrichtlijn zich tegen intrekking van het verblijfsrecht verzetten bij het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Kans op succesvolle intrekking bij gezinsmigranten is nihil. Dit houdt in dat in de praktijk alleen bij geestelijk bedienaren de mogelijkheid bestaat om de verblijfsvergunning eventueel in te trekken.

Om bij meer inburgeringsplichtigen dan alleen de geestelijke bedienaren (zonder gezinsleden in Nederland) de verblijfsvergunning te kunnen intrekken, moet de bovengenoemde Internationale- en Europeesrechtelijke regelgeving worden aangepast.

Relevante recente producten/brieven/nota's

Wetsvoorstel beslis- en indientermijn gezinshereniging met asielstatushouders (nareis):

Het aantal nareizigers is de afgelopen jaren fors toegenomen door de hoge asielinstroom. Het grote aantal nareisaanvragen heeft gevolgen voor de asielstatushouders en voor de IND:

- Een grote voorraad van nog af te handelen nareisaanvragen is ontstaan. Circa 20.300 aanvragen (december 2016).
- Ook doet de IND er steeds langer over om te beslissen op de nareisaanvragen. De gemiddelde behandelduur bedraagt 9 maanden (februari 2016). De wettelijke beslistermijn van 6 maanden wordt veelvuldig overschreden.
- De IND heeft in 2015 en 2016 haar personele capaciteit op o.a. nareis uitgebreid. Dit is niet voldoende gebleken om de voorraad weg te werken en de behandelduur te verkorten.
- Gebleken is dat bij hoge instroom de wettelijke indien- en beslistermijn knellend is. Een zorgvuldige beoordeling van nareisaanvragen, waarbij de referent niet beschikt over officiële documenten, is bovendien tijdrovend. Daarom is een wetsvoorstel ingediend voor het verruimen van de indientermijn van 3 naar 6 maanden en de beslistermijn van 6 naar 9 maanden (ligt in TK).

Inburgering

- Wanneer iemand niet wil inburgeren bestaat de wettelijke mogelijkheid om het verblijfsrecht bij gezinsherenigers en geestelijk bedienaren in te trekken.
- In de zomer van 2016 zijn er meerdere Kamervragen gesteld over deze mogelijkheid. Internationale en Europese regelgeving staat intrekking in de weg wegens niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Asielstatushouders zijn hiervan uitgezonderd en kans op succesvolle intrekking bij gezinsmigranten is nihil. Dit houdt in dat in de praktijk alleen bij geestelijk bedienaren de mogelijkheid bestaat om de verblijfsvergunning eventueel in te trekken.
- Op 7 december 2016 is de motie van het lid Heerma (CDA) aangenomen waar de regering verzocht is om belemmeringen in nationale en internationale regelgeving weg te nemen om het verblijfsrecht in te kunnen trekken bij het weigeren om in te burgeren. Hier is nog geen opvolging aan gegeven.
- Op 28 juli 2017 heeft de Raad van State prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie over de uitleg van artikel 15 van de gezinsherenigingsrichtlijn. De centrale vraag is of een aanvraag voor een autonome verblijfstitel van een vreemdeling kan worden afgewezen wegens het niet hebben voldaan aan in het nationale recht gestelde integratievoorwaarden. Volgens huidige regelgeving is het mogelijk om een sterker verblijfsrecht (zoals een verblijfsvergunning in het kader van voortgezet verblijf te weigeren bij het (verwijtbaar) niet voldoen aan de inburgeringsplicht (lees: het behalen van het inburgeringsexamen).
- Naturalisatietoets

Het examenstelsel van de Wet inburgering 2013 blijft voorlopig ook gehandhaafd voor de naturalisatietoets. De TK is hierover geïnformeerd (Kamerstuk 32824, nr. 346).

Kosten/financiën

De IND maakt kosten voor het behandelen en beoordelen van de verblijfsaanvragen. Dit valt binnen het reguliere budget van de IND.

Relaties met andere departementen

BZ, SZW (verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid, arbeidsmarktbeleid), EZ.

6.6 Demografie

Inhoud/doelstelling

Demografische ontwikkelingen hebben hun weerslag op nagenoeg alle facetten van de samenleving, zoals huisvesting, infrastructuur, zorg etc. De motie Dijkhoff c.s. in 2018 gaf aanleiding voor een grootschalig demografisch onderzoek onder de naam "Bevolking 2050 in beeld". Het NIDI en het CBS hebben in dat kader recent twee rapporten uitgebracht. Het eerste rapport, Bevolking 2050 in beeld: Drukker, Diverser en Dubbelgrijs, schetst acht uiteenlopende varianten. Deze laten duidelijke verschillen in de omvang en samenstelling van de bevolking zien. De gemene deler is dat de Nederlandse bevolking in 2050 groter, vergrijsder en naar (migratie)achtergrond diverser zal zijn. Het eindrapport beschrijft de gevolgen van de demografische veranderingen voor opleiding, arbeid, zorgen wonen.

Het eerste rapport bevestigt ook het beeld uit eerdere CBS-prognoses dat het migratiesaldo van bepalende invloed is op de ontwikkeling van de Nederlandse bevolkingsomvang. Dit vraagt om een solide integrale verankering van het migratiedomein binnen het bredere kader van het demografievraagstuk, waarbij wordt gekeken naar alle migratiebewegingen, zowel in- als uitstroom.

Binnen DGM werkt een projectteam aan een lange termijnvisie om de grip op migratie te vergroten en de inbedding in een Rijksbrede integrale benadering van demografie. Hiertoe lopen diverse sporen:

- Versterken van cijfermatige kennis, onder andere via de Staat van Migratie;
- Interdepartementale onderzoeksagenda die er op gericht is om beschikbare wetenschappelijke kennis te bestendigen en gezamenlijk nieuwe onderzoeken te starten;
- Opzetten netwerk met relevante kennisinstituten, sociale partners, maatschappelijk middenveld en belangenorganisaties;
- Internationalisering door agendering in NL VZ 2022 van IGC (intergouvernementele consultaties);

Relevante producten/brieven

NIDI Verkenning Bevolking 2050

Relaties met andere departementen

SZW coördineert de kabinetsappreciatie van het NIDI-rapport Verkenning bevolking 2050. Daarnaast zijn BZ, BZK, OCW, EZK en VWS betrokken via diverse gremia.

Kosten/Financiën

N.v.t.

6.7 Nationaliteit & naturalisatie

Nationaliteit

De Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) regelt de verkrijging en het verlies van het Nederlanderschap (het betreft een Koninkrijksaangelegenheid).

De Nederlandse nationaliteit kan op drie manieren worden verkregen:

- verkrijging van rechtswege (door afstemming: geboorte, gerechtelijks vaststelling ouderschap, adoptie, erkenning of door vondelingschap);
- verkrijging door optie
- verlening door naturalisatie

De optieprocedure is een eenvoudige procedure voor bepaalde groepen vreemdelingen, die een bepaalde band met Nederland of een ander land van het Koninkrijk hebben en ook geacht worden ingeburgerd te zijn. Het gaat bijvoorbeeld om oud-Nederlanders die langer dan 1 jaar binnen het Koninkrijk wonen of meerderjarige vreemdelingen die sinds hun geboorte in Nederland wonen. Optanten leggen geen naturalisatietoets af en hoeven geen afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit, op 1 categorie optanten na, namelijk degene die na zijn geboorte maar voor het vierde levensjaar in Nederland verblijf heeft gekregen.

De optieprocedure wordt uitgevoerd door de gemeenten, gouverneurs van Aruba, Curaçao of Sint Maarten, de staatssecretaris van JenV (concreet de IND-unit Caribisch Nederland voor opties ingediend in de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba) en de Nederlandse diplomatieke en consulaire posten (voor opties buiten het Koninkrijk).

De naturalisatieprocedure is een andere procedure voor vreemdelingen die Nederlander willen worden. Naturalisandi zijn vaak korter dan optanten woonachtig binnen het koninkrijk. De naturalisatietoets is voorwaarde voor naturalisatie. Naturalisandi moeten in beginsel afstand doen van de oorspronkelijke nationaliteit. De naturalisatieprocedure wordt deels uitgevoerd door de gemeenten, gouverneurs van Aruba, Curaçao of Sint Maarten en de Nederlandse diplomatieke en consulaire posten (front office) en deels door de IND (back office). De wettelijke beslistermijn is 12 maanden maar meestal is voor die tijd al beslist.

Voor een optieverzoek geldt miv 1 januari 2022 een legestartief van €200. Voor een naturalisatieverzoek geldt een tarief van €945 en voor een tegelijkertijd ingediend verzoek tot medenaturalisatie van een minderjarig kind €139.

De RWN regelt ook het verlies van het Nederlanderschap. Verlies treedt automatisch op indien iemand vrijwillig een andere nationaliteit verkrijgt of na een afstandsverklaring van het Nederlanderschap. De Nederlandse nationaliteit kan worden ingetrokken bijvoorbeeld wegens fraude (bijv. verzwijgen criminele antecedenten). Een besluit tot intrekking is ook mogelijk wegens veroordeling voor misdrijven tegen de essentiële belangen van het Koninkrijk zoals terroristische misdrijven. Ook is intrekking mogelijk als iemand zich in het buitenland bevindt en zich heeft aangesloten bij een organisatie die een bedreiging vormt voor de nationale veiligheid. Daarvoor zijn aangewezen: al Qaida, IS en Hay'at Tahrir al Sham. Belangrijke hoofdregel is dat intrekking Nederlanderschap niet leidt tot staatloosheid. Deze verplichting volgt uit het VN-verdrag over staatloosheid en het Europees Verdrag inzake nationaliteit.

Maatschappelijke aandachtspunten zijn de dossiers intrekking Nederlanderschap van uitreizigers, staatloosheid, pardonvergunninghouders en het in de TK aanhangige initiatiefwetsvoorstel (D66 & PvdA) om meervoudige nationaliteit meer te aanvaarden.

Het invoeren van een nieuw stelsel (regelgeving en feitelijke examens) voor de naturalisatietoets (verhogen taaleis van A2 naar B1) wordt beïnvloed door de eventuele nieuwe inzichten van een nieuw kabinet.

Overzicht belangrijkste dossiers/wetsvoorstellen:

1. *Wetsvoorstel permanentmaking bevoegdheid intrekking Nederlanderschap*

Sinds 1 maart 2017 maakt de RWN het mogelijk het Nederlanderschap in te trekken van een Nederlander die zich in het buitenland heeft aangesloten bij een terroristische organisatie. De intrekking vindt plaats in het belang van de nationale veiligheid en strekt ertoe legale terugkeer van deze personen onmogelijk te maken, en illegale terugkeer te bemoeilijken. Intrekking mag niet leiden tot staatloosheid. Als gevolg van een horizonbepaling vervalt deze bevoegdheid tot intrekking op 1 maart 2022, tenzij voor die datum een wet in werking treedt waarmee de horizonbepaling wordt geschrapt. Dit wetsvoorstel strekt daartoe en is aanhangig bij de TK.

2. *Wetsvoorstellen staatloosheid*

In 2013 bracht de ACVZ een kritisch rapport uit over de Nederlandse praktijk rond staatloosheid. In de kabinetsreactie is erkend dat er een leemte is en is toegezegd dat een speciale procedure voor de vaststelling van staatloosheid wordt ingericht. Ook is toegezegd dat het voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder verblijfsrecht makkelijker wordt de Nederlandse nationaliteit te verkrijgen. Beide punten strekken mede tot uitvoering van twee verdragen over staatloosheid waar Nederland partij bij is. Dit heeft geleid tot twee wetsvoorstellen en een AMvB:

- Het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid roept een procedure in het leven waarmee een persoon die stelt staatloos te zijn dit kan proberen aan te tonen voor een civiele rechter. Een vastgesteld staatloze kan een beroep doen op (reeds bestaande) speciale rechten voor staatlozen, zoals versnelde naturalisatie tegen verminderd tarief.
- Met het tweede wetsvoorstel wordt in de RWN een optierecht toegevoegd voor staatloos in Nederland geboren kinderen zonder verblijfsstatus. Deze kinderen kunnen versneld Nederlander worden.
- In het wetsvoorstel vaststellingsprocedure is opgenomen dat evidente staatloosheid ook buiten de vaststellingsprocedure kan worden vastgesteld. Bij AMvB wordt bepaald in welke gevallen een gesteld staatloze niet naar de vaststellingsrechter hoeft maar een bestuursorgaan zelfstandig de staatloosheid kan vaststellen.

De wetsvoorstellen zijn in december 2020 bij de TK ingediend, de AMvB is ambtelijk gereed en de eerste stap is internetconsultatie.

3. *Initiatiefwetsvoorstel modernisering nationaliteitsrecht (D66/PvdA)*

Ingediend op 16 december 2016 en beoogt alle beperkingen voor het bezit van meervoudige nationaliteit in de huidige wetgeving weg te nemen. DWJZ verleent ambtelijke bijstand. Wetsvoorstel voorziet in veel wijzigingen. Plicht tot het doen van afstand van de oorspronkelijke nationaliteit bij verkrijging en verlening van het Nederlanderschap wordt geschrapt. Ook gaat het Nederlanderschap niet langer verloren bij vrijwillige verkrijging van een andere nationaliteit of langdurig verblijf buiten het grondgebied van de EU. Ook wordt een optierecht gecreëerd waarmee vrijwel alle personen die het Nederlanderschap eerder zijn verloren wegens meervoudige nationaliteit, dat onvoorwaardelijk kunnen herkrijgen. Het wetsvoorstel ligt stil, onduidelijk wanneer initiatiefnemers het voorstel verder brengen.

4. *Evenredigheidstoets bij van rechtswege verlies Nederlanderschap*

Bij de EK is het wetsvoorstel 'Evenredigheidstoets bij verlies Nederlanderschap van rechtswege' aangehangen. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw optierecht in de RWN ter uitvoering van een arrest van het HvJ (arrest Tjebbes). Dit nieuwe optierecht maakt het mogelijk om bij van rechtswege verlies van het Nederlanderschap, als dat tevens leidde tot verlies Unieburgerschap, aan het Unierechtelijke evenredigheidsbeginsel te toetsen. In geval van gebleken onevenredigheid wordt het Nederlanderschap met terugwerkende kracht herkeerd. Ook wordt de termijn waarna het Nederlanderschap verloren gaat vanwege langdurig verblijf buiten de EU verlengd van tien naar dertien jaar. Wetsvoorstel treedt in 2022 in werking.

5. *(Initiatief) Rijkswet inperking gevolgen Brexit*

Op 30 juni 2020 stemde de EK in met het initiatief wetsvoorstel Rijkswet inperking gevolgen Brexit. Dit voorstel creëert tijdelijke uitzonderingen op de RWN in geval van een 'harde' Brexit. Beoogd wordt de (verblijfs)rechten van Nederlanders in het VK veilig te stellen, door onder meer mogelijk te maken de Britse nationaliteit aan te nemen zonder het Nederlanderschap te verliezen. De wet treedt in werking op een bij Koninklijk Besluit te bepalen tijdstip, dat wordt genomen als het VK de EU verlaat en geen akkoord is bereikt waarin de rechten van Nederlanders in het VK voldoende zijn gewaarborgd. In de praktijk is gebleken dat het Terugtrekkingsakkoord de rechten van Nederlanders in het VK voldoende waarborgt. Uw amtsvoorganger heeft daarom geen aanleiding gezien voor inwerkingtreding.

6. *Verkrijging Nederlanderschap door RANOV-vergunninghouders*

In 2007-2009 kregen 27.000 ex-asielzoekers, waarvan velen ongedocumenteerd, op grond van een generaal pardon een reguliere verblijfsvergunning (pardon- of ranovvergunning). Op het moment dat iemand een naturalisatieverzoek indiende, moest wel een buitenlands bewijs van geboorte en een geldig buitenlands paspoort (bewijs van nationaliteit) worden ingebracht in de procedure. Circa 60% van de ranov vergunninghouders is in de periode 2011-2021 genaturaliseerd. Mede nav de wens vanuit de TK is in 2021 een ander beleid ingezet. De ranov vergunninghouder is in de optie- en naturalisatieprocedure vrijgesteld van:

- a) het overleggen van een geldig buitenlands paspoort of een ander bewijs van het actuele bezit van een vreemde nationaliteit; en
- b) het overleggen van een (buitenlandse) geboorteakte of geboortebewijs en
- c) indien van toepassing de verplichting om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit en daarvan een bewijsstuk te overleggen.

Relaties met andere departementen

Voor reguliere migratie wordt veelvuldig samengewerkt met de ministeries van SZW, BZK, EZK, OCW en BZ. Voor de RWN werken we veel samen met SZW, OCW, BZK, BZ en gemeenten.

6.8 Discretionair

Discretionaire bevoegdheid

Op 1 mei 2019 is de discretionaire bevoegdheid afgeschaft. De discretionaire bevoegdheid kon voor 1 mei 2019 op verschillende manieren worden gebruikt:

- De vreemdeling kon een aanvraag indienen om een discretionaire vergunning op grond van een schrijnende situatie;
- De IND beoordeelde zelf tijdens de aanvraagprocedure of er sprake was van een schrijnende situatie;
- De IND kon een discretionaire vergunning afgeven als er geen beperking was waaronder een vergunning kon worden afgegeven; soms was daarvoor wel een beleidskader beschikbaar. In de Vreemdelingen-circulaire bijvoorbeeld voor niet-EU studenten die in Aken studeren en in Nederland wonen, of soms was er geen kader zoals de toelating van jonge sporters).
- De staatssecretaris kon een discretionaire vergunning verlenen naar aanleiding van verzoeken van bijv. burgemeesters of Kamerleden over een in hun ogen schrijnende situatie.

Na afschaffing van de discretionaire bevoegdheid biedt het Vreemdelingenbesluit 2000 de mogelijkheid om vier andere vergunningen te geven.

De eerste mogelijkheid is wanneer tijdens de eerste aanvraagprocedure blijkt dat sprake is van een schrijnende situatie. De IND toetst dit ambtshalve. Het moet gaan om een 'schrijnende situatie die gelegen is in een samenstel van bijzondere omstandigheden die de vreemdeling betreffen'. In het verleden kwamen de schrijnende situaties vrijwel altijd later in de procedure, na jarenlang verblijf in Nederland naar voren.

De tweede mogelijkheid betreft categorieën vreemdelingen die niet op grond van een andere beperking een verblijfsvergunning kunnen krijgen. Zo zijn de niet-EU studenten die in Aken studeren en in Limburg wonen aangewezen in het Voorschrift Vreemdelingen.

De derde mogelijkheid betreft categorieën vreemdelingen die een verblijfsvergunning kunnen krijgen op grond van een tijdelijke humanitaire grond (bijv. remigratie ogv Remigratiewet, verwesterde schoolgaande minderjarige vrouwen met Afghaanse nationaliteit of plaatsing in een pleeggezin nav. verzoek op grond van het Haags Kinderbeschermingsverdrag).

De vierde mogelijkheid betreft categorieën vreemdelingen die een niet-tijdelijk humanitaire verblijfsvergunning kunnen krijgen (bijv. verblijf als oud-Nederlander, afsluiting Definitieve Regeling langdurig verblijvende kinderen, verblijf als slachtoffer van mensenhandel die geen aangifte kan of wil doen, verblijf als slachtoffer van (dreigend) eengerelateerd of huiselijk geweld).

Relevante brieven

Kamerbrief over afschaffing discretionaire bevoegdheid | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl

Relaties met andere departementen

N.v.t.

6.9 Het Caribisch gebied

Migratiebeleid Caribisch Nederland

De verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) strekt zich ook uit tot Caribisch Nederland (Bonaire, Sint Eustatius en Saba, dan wel: BES). De directie Migratiebeleid is verantwoordelijk voor het migratiebeleid van Caribisch Nederland. De kleinschaligheid, de geografische ligging en de fysieke afstand tussen de Bovenwindse eilanden Sint Eustatius en Saba en het Benedenwindse eiland Bonaire hebben gevolgen voor de sociale, economische en culturele structuren op de eilanden. Daarnaast hebben de BES-eilanden unieke kenmerken, die vragen om een gelijkwaardig maar tegelijkertijd toegespitst beleid dat hier rekening mee houdt.

In Caribisch Nederland (CN) is er een apart juridisch kader voor de uitvoering van het migratiebeleid, dit is vastgelegd in de Wet toelating en uitzetting BES (WTU BES), het Besluit toelating en uitzetting BES (BTU-BES) en de Regeling toelating en uitzetting BES (RTU-BES). In CN zijn er – vergelijkbaar met Europees Nederland – verschillende uitvoerende organisaties belast met de uitvoering van het beleid: de Koninklijke Marechaussee is verantwoordelijk voor het grenstoezicht, de IND CN voor de toelating en de Korps Politie CN voor (de uitvoering van) het vreemdelingentoezicht. Naast de reguliere inzet op de verschillende beleidsterreinen van JenV zal er, zoals opgenomen in de JenV beleidsagenda Caribisch Nederland 2021-2015, de komende jaren extra aandacht worden besteed aan o.a. grensbewaking en migratie en worden ingezet op uitbreiding van de capaciteit voor grenstoezicht.

In het kader van het vreemdelingenbeleid in CN heeft de Raad voor de Rechtshandhaving in 2017 een rapport uitgebracht inzake toezicht en handhaving. In dit rapport stelde de Raad een aantal knelpunten vast in het functioneren van de vreemdelingenketen in CN. De Raad heeft aanbevolen de samenwerking in de keten en informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners te verbeteren zodat processen efficiënter en effectiever kunnen worden ingericht. Een andere aanbeveling die in het rapport werd gedaan is het vormen van een integrale visie voor ieder eiland, met de inachtneming van de unieke kenmerken. Voor het vormen van een integrale beleidsvisie is een visie op vreemdelingen vanuit de Openbare Lichamen van essentieel belang. In de uitwerking van de integrale beleidsvisie zal er gekeken worden naar het gewenste juridische kader voor de uitvoerende diensten en de Openbare Lichamen in CN, de ambities op het terrein van grenstoezicht, het vreemdelingentoezicht, reguliere toelating, verzoeken om bescherming, vreemdelingenbewaring en terugkeer. Ook de gewenste richting van het (arbeids-)migratiebeleid volgens de Openbare Lichamen en de effecten op CN en haar maatschappij zullen worden bezien. SZW zal wat betreft arbeidsmigratie een belangrijke rol hebben, arbeidsmigratie in CN is een SZW beleidsterrein. Bovendien zal er in de integrale beleidsvisie nader vorm moeten worden gegeven aan de onderlinge samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de partners in de vreemdelingenketen in CN. Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft aan de Tweede Kamer toegezegd deze aanbevelingen op te zullen volgen. De directie Migratiebeleid (JenV) zal dit gehele proces coördineren en werkt hier, zoals opgenomen in de JenV beleidsagenda 2021-2025, de komende periode aan.

Herziening Wet toelating en uitzetting BES In 2018 is de WTU BES geëvalueerd en is er bekeken in welke mate er een solide juridisch kader is gecreëerd voor de uitvoerende diensten in CN op het terrein van grenstoezicht, vreemdelingentoezicht, reguliere toelating, verzoeken om bescherming, vreemdelingenbewaring en terugkeer.

In het algemeen is geconstateerd dat de betrokken organisaties in CN op basis van de huidige vreemdelingenwetgeving hun taken goed kunnen uitvoeren en handhaven. Uit de evaluatie volgen op enkele juridische en procedurele punten een aantal aanbevelingen om de wet- en regelgeving nader aan te passen. Daarnaast zijn de wensen geïnventariseerd vanuit de ketenpartners om de wet- en regelgeving aan te passen om hun werkprocessen beter in te richten en te optimaliseren.

Dit traject zal in de komende periode worden voortgezet, in nauwe samenwerking met de ketenpartners. De inzet hierbij is erop gericht om, o.a. op basis van de evaluatie en ervaringsgegevens vanuit de uitvoerende diensten, samenwerking tussen de ketenpartners en handhaving te bevorderen en goed aan te laten sluiten bij de uitvoeringspraktijk op de eilanden.

Aruba en Curaçao

Het toelatings-, asiel-, opvang- en terugkeerbeleid zijn landsaangelegenheden van Aruba en Curaçao. Als gevolg van de politieke situatie in Venezuela is de migratie naar Aruba en Curaçao aanzienlijk toegenomen. Naar aanleiding van dit migratievraagstuk en de bijstandsverzoeken ingediend door beide landen, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2019 middelen vrijgemaakt die gericht zijn op de verdere versterking en optimalisering van de vreemdelingenketen. In het kader van het zogenaamde bestedingsplan optimaliseren vreemdelingenketen is een gemeenschappelijk bestedingsplan, met bijbehorend plan van aanpak opgesteld. In dit kader zijn diverse projecten doorlopen op Aruba en Curaçao, met betrokkenheid van de uitvoerende diensten zoals de IND, DT&V en de Kmar. Enkele projecten hebben geen doorgang kunnen vinden vanwege de COVID-19 crisis maar het merendeel van de projecten is met goed gevolg afgerond. Vanuit Nederland en aan de zijde van beide landen wordt er momenteel gewerkt aan een vervolg op de overgebleven projecten, deze zullen in 2022 worden afgerond. Asielproblematiek op Aruba en Curaçao staat onder de aandacht en er zijn kritische rapporten verschenen over met name Curaçao van de UNHCR en Amnesty International. De DT&V en de IND leveren in dit kader bijstand.

7. Producten/onderzoeken/beleidsartikelen

7.1 MPP en Staat van Migratie

Inhoud/doelstelling

Om inzicht te krijgen in de belangrijkste ontwikkelingen in de migratieketen worden onder andere onderstaande producten gemaakt.

Staat van Migratie

- De Staat van Migratie is de jaarlijkse rapportage over de volle breedte van migratie.
- Het is een integrale en feitelijke weergave van alle relevante aspecten van het migratiebeleid, waar met alle partners van de migratieketen aan wordt gewerkt.
- Een integrale weergave betekent dat wordt gekeken naar alle vormen van migratie, naar de verschillende motieven waarom migranten naar Nederland komen, of migranten kortere of langere tijd in Nederland blijven en naar het vertrek.
- In de Staat van Migratie staat opgenomen: de aantallen migranten op Nederlands, Europees en internationaal niveau; de migratiestromen van migranten naar Nederland voor bijvoorbeeld werk, gezin en studie van binnen de Europese Unie, van buiten de Europese Unie en asielmigrant; de top 10 nationaliteiten van deze verschillende migratiestromen; en de aantallen van vertrek, huisvesting, inburgering en naturalisatie.
- Deze aantallen worden waar mogelijk ook in Europees en internationaal perspectief geplaatst.
- De rapportage is een coproductie van de ministeries van Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Buitenlandse Zaken.
- Het rapport bestaat voor een deel uit informatie die de Tweede Kamer in eerdere jaren ontving in de Rapportage Vreemdelingenketen en de Integrale Migratieagenda. De informatie uit deze rapportages maakt vanaf 2021 deel uit van de Staat van Migratie.

Meerjaren Productie Prognose (MPP)

- De MPP is een prognose voor de in-, door- en uitstroom van zaken in de migratieketen.
- Het voornaamste doel van de MPP is het creëren van een gemeenschappelijk toekomstbeeld voor de partners in de vreemdelingenketen.
- De MPP is één van de bouwstenen voor de opdrachtverleningen en de voorjaarsnotabesluitvorming. Het is echter niet bindend voor deze besluitvorming; zij beoogt slechts de kwaliteit van de besluitvorming te bevorderen.
- De Directie Regie Migratieketen is verantwoordelijk voor het uitbrengen van de Meerjarige Productie Prognose (MPP). Dit in nauwe samenwerking met Directie Migratiebeleid, IND, COA en de DT&V en met de Raad voor de Rechtspraak, de Raad van State en BZ. De MPP wordt ambtelijk vastgesteld, door het Topberaad.
- De MPP wordt twee keer per jaar uitgebracht.
- Er is in 2021 een verbetertraject gestart, daarin worden de volgende verbeterstappen afgesproken:
 - Kom tot de protocollering van het MPP-proces.
 - Bied verbeterd inzicht in model en methodiek

- Versterk de monitoringsfunctie en (tussentijdse) evaluatie
- Richt een externe auditcommissie op die de totstandkoming van de MPP structureel toetst (deadline 2022)
- Breng de wensen voor het openbaar maken de MPP in kaart. (deadline 2022)
- Verdere inventarisatie van bestaande kennis en expertise op internationaal vlak

Factsheet migratieketen

De factsheet migratieketen is een interne periodieke rapportage die op hoofdlijnen de ontwikkelingen in de migratieketen in beeld brengt. Deze rapportage bevat onder andere de gegevens over de volgende onderwerpen:

- Asielaanvragen in Europa en detecties aan de Europese buitengrenzen
- Nachtopvang
- Asielaanvragen
- Nareisaanvragen
- COA bezetting, uitstroom
- Vertrek vanuit de caseload DT&V

Relevante recente producten/brieven/nota's

- ['Staat van migratie is vertrekpunt evenwichtig migratiedebat' | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl](#)
- [Beleidsreactie Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen \(MPP\) | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)
- Factsheet migratieketen in Digijust

Kosten/financiën.

De kosten betreffen voornamelijk personeelskosten, binnen de budgetten van de betrokken organisaties.

Knelpunten.

Bij cijfermatige rapportages is de datakwaliteit een blijvend aandachtspunt. Daarnaast groeit de frequentie en detailniveau van verschillende rapportages, waardoor er continue wordt geprioriteerd.

Relaties met andere departementen

Daar waar nodig worden producten met andere departementen afgestemd.

7.2 EY-doorlichting vreemdelingenketen en IND

Inhoud/doelstelling

Tijdens de begrotingsbehandeling op 26 november 2020 is aan de Kamer toegezegd een externe, onafhankelijke doorlichting van de asielketen te laten uitvoeren. Hierbij heeft de staatssecretaris aangegeven het belangrijk te vinden continu kritisch te blijven kijken om verder aan een robuuste en toekomstbestendige asielketen te kunnen bouwen. De doorlichting heeft geleid tot twee rapporten. Eén rapport gaat in op de sturing op en binnen de IND en de verbetermogelijkheden binnen het asielproces. Het andere rapport gaat in op de sturing op en binnen de asielketen. Beide rapporten zijn op 21 mei aangeboden aan de Tweede Kamer, op 12 juli is een brief verzonden aan de Kamer verzonden met een waardering van de verschillende handelingsperspectieven uit de rapporten en op hoofdlijnen de geplande vervolgstappen.

Doorlichting IND

De onderzoekers constateren in de doorlichting van de IND dat er inhoudelijk goed werk wordt geleverd door de medewerkers van de IND. Het rapport laat ook zien dat het organisatie- en sturingsmodel en (de wendbaarheid van) het personeelsbestand aanpassing behoeven voor de taken waar de IND voor staat. Tevens is vastgesteld dat het een uitdaging voor de IND is om de (toenemende) complexiteit van de uitvoering en verandering een goede plaats te geven, mede gezien de politieke aandacht, de druk en de gevoeligheid van het onderwerp asiel en het absorptievermogen van de IND. De analyse geeft een (verdere) prikkel tot verandering. Tegelijk volgt uit het rapport dat een stevige veranderstrategie nodig is om de basis op orde te krijgen en dit structureel voor de langere termijn vast te houden. Het rapport geeft inhoudelijk richting en biedt inzichten om dit te realiseren. Deze veranderopgave sluit aan bij de Rijksbrede inzet op het versterken van de wendbaarheid, continuïteit en toekomstbestendigheid van uitvoeringsorganisaties als benoemd in de rapporten van het traject Werk aan Uitvoering (WaU) en de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK).

De IND is al met de aanbevelingen van deze rapporten aan de slag en maakt duidelijk dat er een majeure veranderopgave ligt voor de IND. Het vergroten van de betrouwbaarheid, het responsief zijn en het beter presteren op de opdracht vormen de kern van de veranderopgave. De IND zal de verandering aan de hand van vijf thema's inzetten:

- **Sturing op de IND**
Het versterken van de ambtelijke sturingsdriehoek op basis van realistische en voorspelbare opdrachtverstrekking (inclusief de bekostiging) en –uitvoering.
- **Sturing binnen de IND**
Het versterken van de resultaatgerichte sturing in alle geledingen van de organisatie.
- **Personeel en productiviteit**
De IND zet in op het ontwikkelen en behouden van de ervaren medewerkerspopulatie, het ontlasten van het beslisproces door nieuwe medewerkers op te leiden bij de IND Academy en op verzuimpreventie en welzijnsbevordering van medewerkers. De combinatie van deze maatregelen zal ertoe leiden dat de productiviteit verhoogd kan worden. Daarnaast vergroot de IND de wendbaarheid via het inzetten van een flexibele (interne) schil.
- **Cultuur**
Het aanpassen van de cultuur van de organisatie naar een cultuur waarin gestuurd wordt op resultaat (waaronder kwaliteit), waarin zakelijke afspraken en elkaar aanspreken op verantwoordelijkheden de norm is.

- Informatievoorziening (IV)

De IND zet in op een meerjarig traject om het IV-landschap en de bijbehorende voorzieningen technisch te vervangen en functioneel te vernieuwen. Deze veranderopgave omvat verbeteringen van verschillende aard en omvang. De grootste veranderopgave is de vervanging van het primair processysteem INDiGO.

De veranderingen binnen de IND zijn gezien de positie van de IND in de asielketen fundamenteel voor de ontwikkeling in de rest van de asielketen. Op die manier heeft de gehele keten een belang om de voorziene verbeteringen te realiseren en daarmee bij te dragen aan het overkoepelende belang om ketenbreed de daadkracht en efficiëntie door te ontwikkelen.

Daarbij hoort ook dat alle betrokken spelers in de keten zich verantwoordelijk voelen, verantwoordelijkheid nemen en verantwoordelijk zijn.

Enkele thema's uit de aanbevelingen over de IND hebben ook bredere reikwijdte en raken de gehele asielketen. Het betreft onder meer de werking van de Plan-Do-Check-Act (PDCA)-sturingscyclus, de ambtelijke sturingsdriehoek en de bekostiging van de beoogde ontwikkelingen voor de hele asielketen.

Doorlichting asielketen

In de huidige inrichting van de asielketen zijn reeds veel positieve elementen aanwezig om samenwerking, processen en sturing in de asielketen succesvol te laten verlopen. Er zijn ketenstructuren voor onderlinge afstemming, er is één DG binnen JenV met een directeur Regie Migratieketen die de verantwoordelijkheid heeft regie op de keten te voeren en er is een overkoepelend systeem om gegevens uit te wisselen.

Naast deze positieve elementen is geconstateerd dat er op meerdere onderdelen kansen liggen om de keten te versterken. De handelingsperspectieven geven richting hoe dit gerealiseerd kan worden. De richting van deze perspectieven worden breed onderschreven en gezien als een kans om de samenwerking binnen de keten verder te stroomlijnen, de efficiëntie van de uitvoering te verbeteren en de flexibiliteit van de asielketen te vergroten. De beoogde veranderingen hebben tevens betrekking op de wederkerigheid in de onderlinge verhoudingen en manier van samenwerken binnen de keten.

De in het rapport over de doorlichting opgenomen handelingsperspectieven zijn geclusterd in vier thema's. Dit biedt een meer omvattend beeld op de verschillende bouwstenen waar de keten mee aan de slag gaat.

- Bewuster werken vanuit de ketengedachte, met als doel het verleggen van de focus op (de resultaten van) de eigen organisatie naar de focus op (de resultaten van) de keten, zonder de focus op de eigen taak uit het oog te verliezen.
- Het verbeteren van de governance en sturing, met als doel het in lijn brengen van de sturing op en binnen de keten met de sturing op de individuele opdrachten van de ketenpartners.
- Het optimaliseren van de keteninformatievoorziening, met als doel het investeren in de beschikbaarheid van eenduidige stuur- en verantwoordingsinformatie op en van de keten en het beter uitwisselen van informatie die medewerkers in de keten nodig hebben om hun werk te doen. Hierbij gaat het om het optimaliseren van bestaande voorzieningen.
- Een bekostiging die past bij de dynamiek van de asielketen,

met als doel het laten aansluiten van de financiering van de ketenpartners passend bij de benodigde stabiliteit én flexibiliteit.

Ontwikkelingen sinds de Kamerbrief

Binnen de IND is de veranderaanpak gekoppeld aan eerdere aanbevelingen uit externe rapporten en onderdeel van de brede veranderaanpak. Binnen het ministerie is een regisseur aangesteld die aan de slag is met het initiëren, monitoren en aanjagen van de verschillende opgaven uit het rapport dat ingaat op de sturing op en binnen de asielketen. Er is bewust gekozen, in afstemming met de staatssecretaris, om dit zoveel als mogelijk binnen de reguliere sturingslijnen te beleggen. Tot en met oktober zijn verschillende stappen gezet, voorbeelden hiervan zijn:

- Is er benadrukt in de sturingscyclus dat ketensamenwerking expliciet onderdeel moet zijn in de jaarplannen.
- Is gestart met het inventariseren en beoordelen van de ketengremia.
- Er worden verkennende gesprekken met de politie en DGPenV gevoerd over de centrale aansturing van de politie in relatie tot de migratietaken.
- Is gestart met het uitbouwen van real-time vreemdelingenbeeld. Recent is succesvol informatie over inbewaringstellingen (IBS) toegevoegd.
- Met IND en COA zijn de gesprekken over financiën voortgezet.

Relevante producten/brieven

In de meeste recente Kamerbrief is toegezegd dat vooral de reguliere verantwoordingsmomenten worden gevolgd. Dit betekent dat dit bijvoorbeeld in het jaarverslag kan worden toegelicht. De gepubliceerde documenten in het kader van de doorlichting.

- Rapporten: [link](#)
- Recente Kamerbrief: [link](#)

Relaties met andere departementen

De relaties met de andere departementen zijn gekoppeld aan de activiteiten van de keten. De belangrijkste relaties worden hieronder eruit gelicht:

- Binnenlandse Zaken als het gaat om huisvesting van statushouders
- Buitenlandse Zaken i.r.t. ODA en activiteiten van de IND m.b.t. regulier verblijf
- Defensie in het kader van de inzet van de Koninklijke Marechaussee voor grenstoezicht en extra inzet zoals met de Identificatie & Registratie van de Afghanen.

Kosten/Financiën

Gezien de activiteiten vanuit de doorlichting vooral plaatsvinden binnen de reguliere lijn is er beperkt voorzien in extra budget. Dit wordt gedragen binnen de begroting van het DG Migratie.

7.3 Beleidsartikelen en financiële overzicht

Doelstelling begrotingsartikel 37

Artikel 37 betreft de activiteiten met betrekking tot migratie.

De beleidsdoelstelling van het gehele artikel 37 luidt: 'Een op maatschappelijk verantwoorde wijze en in overeenstemming met internationale verplichtingen gereguleerde en beheerste toelating tot, verblijf in en vertrek uit Nederland van vreemdelingen, alsmede verkrijging van het Nederlanderschap of de intrekking daarvan.'

De uitgaven binnen het begrotingsartikel 37.2 vallen uiteen in de volgende rubrieken:

37.2 Toegang, toelating en opvang vreemdelingen (x1.000€)	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Bijdrage Agentschappen</i>					
Immigratie- en Naturalisatie dienst	482.054	470.769	389.803	389.210	388.779
DJI-Vreemdelingenbewaring	73.064	72.395	71.919	72.082	72.849
<i>Bijdrage ZBO/RWT's</i>					
COA	666.091	537.961	483.263	467.736	461.762
Nidos-opvang*	65.803	65.463	65.997	66.997	68.097
<i>Subsidies</i>					
Vluchtelingenwerk Nederland	10.356	10.371	10.371	10.371	10.371
Overig toegang, toelating en opvang vreemdelingen	1.452	1.726	1.726	1.726	1.726
<i>Opdrachten</i>					
Keteninformatisering	5.525	8.834	8.439	8.339	7.590
Versterking vreemdelingenketen	12.209	8.379	9.989	13.194	15.131
Totaal	1.316.554	1.175.898	1.041.507	1.029.655	1.026.305

In onderstaande tabel staan de bedragen die bij begrotingsartikel 37.3 horen (uitgaven terugkeerproces en het verstrekken van subsidies).

37.3 Terugkeer	2021	2022	2023	2024	2025
<i>Bijdrage Agentschappen</i>					
DJI-Dienst Vervoer en Ondersteuning	7.396	9.896	10.187	9.598	9.683
<i>Subsidies</i>					
REAN-regeling	5.657	5.657	5.657	5.657	5.657
Overig terugkeer (*)	3.058	3.059	3.059	3.059	3.059
<i>Opdrachten</i>					
Vreemdelingenvertrek	6.187	8.329	9.310	7.836	8.049
Totaal	22.298	26.941	28.213	26.150	26.448

7.4 Menselijke maat en dienstverlening (POK/WaU)

Inhoud/doelstelling

- De bevindingen van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) noodzakten dat we kritisch blijven kijken naar het functioneren van de hele overheid en daarmee ook naar (de uitvoering van) het migratiebeleid en de wet- en regelgeving.
- Voor de migratieketen is dit geen nieuw thema en het perspectief en het belang van de vreemdeling maakt ook nu een belangrijk onderdeel uit van de praktijk. Elke betrokkene in het vreemdelingenrecht kan erop rekenen dat de omstandigheden van het individuele geval worden betrokken.
- Dit laat onverlet dat bij de totstandkoming en uitvoering van wet- en regelgeving oog gehouden moet worden voor mogelijke verbeteringen, specifiek ook ten aanzien van de menselijke maat en de mate waarin vreemdelingen daadwerkelijk begrijpen en uitvoering kunnen geven aan hetgeen de wet- en regelgeving voorschrijft.
- Aan de hand van de kabinetsreactie op de POK, de kabinetsreactie op de rapporten Werk aan Uitvoering (WaU) en de verscheidene recente publicaties (zoals de bundel 'Ongehoord onrecht in het vreemdelingenrecht') is eerder dit jaar door het Directoraat-Generaal Migratie een werkgroep ingericht. De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers vanuit het departement en de uitvoeringsorganisaties de DT&V, het COA en de IND. De werkgroep evalueert de uitvoeringspraktijk, beleid en regelgeving. Dit gebeurt in aanvulling op de reeds lopende ontwikkeltrajecten binnen de migratieketen.
- In deze analyse wordt de uitvoeringspraktijk, beleid en regelgeving binnen het migratiedomein zorgvuldig bekeken in het licht van de conclusies en aanbevelingen van de POK. Belangrijke thema's in deze lopende analyse, waarbij de positie van de vreemdeling cruciaal is, zijn onder meer het inventariseren of wet- en regelgeving voldoende ruimte biedt voor maatwerk, het leveren van maatwerk in de praktijk, het herkennen, erkennen en op het juiste niveau opvolgen van signalen, open en professionele advisering en toegankelijke en passende dienstverlening.
- Zo worden o.a. de volgende aspecten gezien: de ruimte voor maatwerk die de Vreemdelingenwet toelaat maar in de lagere regelgeving (onnodig) wordt weggelaten of gelimiteerd, onderzoek naar wat medewerkers nodig hebben om de ruimte die wet- en regelgeving biedt om maatwerk te leveren (beter) te benutten, gezien hoe in uitvoeringstoetsen verdere ruimte kan worden gecreëerd om ook het effect van de voorgestelde wijziging op de vreemdeling te meten en de bestaande dialoog met partners verder uitbreiden. Ook zal de invoeringstoets nader worden uitgewerkt; dit is een toets die 1 jaar na het begin van uitvoering van nieuwe wet- en regelgeving wordt verricht en waarin onder meer getoetst wordt wat de impact is van de nieuwe wet- en regelgeving op de burgers die het betreft.
- De TK zal in 2022 verder worden geïnformeerd over de verdere voortgang (toezegging in brief van juli 2021 om de TK te informeren over ontwikkelingen en toezegging dit in het volgende jaar te doen bij de begrotingsbehandeling op 24/25 november 2021). De EK heeft gevraagd per separate brief periodiek over de resultaten geïnformeerd te worden.
- Tevens wordt kabinetsbreed de motie Ploumen/Jetten (die naar hardvochtigheden in wetgeving vraagt) uitgevoerd. Ook binnen de migratieketen is een inventarisatie gedaan die momenteel nader wordt geanalyseerd.

Relevante producten/brieven

- Brief TK 'Reactie op het bericht 'Behandeling migranten lijkt op die van slachtoffers toeslagenaffaire', 8 juli 2021. *Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2758.*

- Brief EK 'Reactie op het bericht 'Behandeling migranten lijkt op die van slachtoffers toeslagenaffaire', 8 juli 2021.

Relaties met andere departementen

- De motie Ploumen/Jetten is gericht aan het hele kabinet.
- Bij de inventarisatie n.a.v. de motie Ploumen/Jetten zijn diverse signalen opgehaald die onder de verantwoordelijkheden van andere departementen vallen. Deze zijn aan de desbetreffende departementen doorgegeven.

Kosten/Financiën

- Voor verbetering van de uitvoering en dienstverlening (Werk aan uitvoering) is gedurende 9 jaar (2023-2031) rijksbreed 600 miljoen euro per jaar opgenomen met een aanloop van 200 miljoen euro in 2022. Structureel is rijksbreed vanaf 2032,133 miljoen euro beschikbaar vanuit de gedachte dat de structurele kosten lager liggen nadat knelpunten zijn opgelost. Het is niet bekend op welk bedrag en voor welke onderdelen JenV/DGM aanspraak kan maken.