

Rapportage Pact Asiel en Migratie Nederland 2009

I. Legale immigratie - integratie

Nederland heeft zijn selectief migratiebeleid voortgezet, gericht op een soepele toelating van hooggekwalificeerde migranten, zoals kenniswerkers, wetenschappelijk onderzoekers, studenten en zelfstandigen met een toegevoegde waarde. Ook nu, in een tijd van economische crisis. De migratie van hooggeschoolde migranten blijft wenselijk en noodzakelijk voor de Nederlandse economie. Ten aanzien van lager geschoolde arbeidsmigranten blijft een restrictief beleid van toepassing.

Dit beleid zal ook in de toekomst verder worden uitgewerkt. Om dit alles te bevorderen is ingezet op het vereenvoudigen van toelatingsprocedures en het terugdringen van bureaucratie. In 2009 is daartoe een wetsvoorstel bij het parlement ingediend dat legale migratie op een nieuwe wijze vormgeeft. Dit onder de noemer Modern Migratiebeleid.

Daarnaast heeft de Tweede Kamer najaar 2009 ingestemd met de notitie Herziening Wet arbeid vreemdelingen. De notitie bevat een aantal versoepelingsvoorstellen van het toelatingsbeleid van arbeidsmigranten naar aanleiding van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in bedrijven, en een aantal voorstellen om de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het arbeidsmigratiebeleid te verbeteren.

Najaar 2008 is één gezamenlijk loket voor verblijf en werk van arbeidsmigranten in het leven geroepen. Voorts is er een nieuw initiatief genomen dat regelt dat studenten, die zijn afgestudeerd aan universiteiten die behoren tot de mondiale top 150, in Nederland (na toelating op basis van een puntensysteem) een zoekjaar krijgen voor het vinden van werk als kennismigrant.

Verder is een intensievere samenwerking met andere lidstaten op het gebied van onder andere kennismigratie tot stand gekomen, met meer mogelijkheden voor kennismigranten wat betreft de intra-EU mobiliteit. Dit moet helpen de EU, mede in het kader van de Lissabonstrategie, aantrekkelijker te maken voor talent wereldwijd.

Uitgangspunt van de nieuwe integratievisie, zoals uiteengezet in deze rapportageperiode, is dat alle burgers in Nederland gelijkwaardig zijn, maar dat van migranten een extra inspanning mag worden verwacht ten behoeve van een succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving. Bij een dergelijke inspanning hoort ook investeren in Nederland; verworven inkomsten inzetten voor een betere toekomst hier. Door te investeren in een eigen woning kan de betrokkenheid van migranten bij

hun leefomgeving verbeteren. Daarmee heeft het beleid zich in Nederland, sinds de aanvaarding van het Europese pact inzake asiel en migratie, ontwikkeld. Het aanpakken van de integratieproblemen van sommige migrantengroepen kan alleen tot resultaat leiden in combinatie met een restrictief en selectief immigratiebeleid. Er is nu te vaak sprake van een doorwerking van achterstand door middel van huwelijks- en gezinsmigratie.

Om die reden zijn maatregelen getroffen op het gebied van gezinsmigratiebeleid, met bijzondere aandacht voor huwelijksmigratie en integratie van huwelijkspartners. Zo worden fraude en misbruik van huwelijksmigratie krachtig tegengegaan. Bij iedere aanvraag van een partner uit een derde land wordt onderzocht of er sprake is van een schijnrelatie. Daarnaast worden er nieuwe eisen gesteld om een relatie aan te tonen, deugdelijke bewijzen worden gevraagd van de duurzaamheid van de relatie. Verder wordt de IND-registratie verbeterd zodat fraude eerder wordt onderkend en wordt het verleden van de referent betrokken bij de aanvraag. Daarnaast wordt de IND-registratie periodiek vergeleken met de gegevens in de systemen waarin inkomens- en inburgeringsgegevens zijn opgenomen en worden huwelijken gesloten op ambassades van herkomstlanden nader onderzocht. Een verbod op het neef-nicht-huwelijk is voorzien.

De doelgroep van het Nederlandse integratiebeleid omvat overigens relatief steeds minder nieuwkomers uit derde landen. Een toenemend aandeel van de tweede generatie bezit (tevens) de Nederlandse nationaliteit en de grootste groep van nieuwkomers in Nederland is afkomstig van binnen de EU. Daarom heeft Nederland zich ervoor ingezet dat integratie-inspanningen zich niet slechts beperken tot derdelanders en wenst het dat ook op EU niveau aandacht wordt besteed aan de integratie van EU-burgers zoals ook door het EP is bepleit in zijn resolutie ten aanzien van het Stockholm programma.

II. Illegale immigratie

Mogelijkheden voor legale migratie hangen samen met de bestrijding van illegale immigratie, waarbij de controles van de buitengrens en de terugkeer aan effectiviteit dienen te winnen. Legale migratie, illegale immigratie, terugkeer en buitengrenscontroles zijn zo met elkaar verbonden.

Allereerst heeft Nederland in de rapportageperiode een eerder getroffen regeling afgerond waarbij op individuele basis uitgeprocedeerde asielzoekers die al zeer lang in Nederland verbleven, zijn toegelaten (ongeveer 30.000). Dit om het vertrek van vreemdelingen, zonder rechtmatig verblijf in Nederland, op een meer effectieve manier in samenwerking met gemeenten aan te pakken. Mede hierdoor is het mogelijk geworden om terugkeerinspanningen in de praktijk te richten op de individuele vreemdeling. Dit inzake terugkeer op het individu gerichte

maatwerk, wordt gegeven aan vreemdelingen binnen een bijzondere opvangvoorziening, waar vrijwillige terugkeer wordt bevorderd en op gedwongen terugkeer wordt gewezen.

Verder zijn de regels op het gebied van openbare orde aangescherpt om vreemdelingen die misdrijven begaan (eerder) te kunnen verwijderen. Dit in combinatie met een programma onder de noemer vastzetten/uitzetten. In dit programma worden vreemdelingen- en strafrechtketen beter op elkaar afgestemd, opdat de uitvoering van verwijderbesluiten daadwerkelijk zijn beslag krijgt.

Nederland heeft voorts meerdere malen het initiatief genomen voor gezamenlijke Europese terugkeervluchten. Daarnaast is in EU-verband een terug- en overnameovereenkomst ondertekend met Pakistan en met Georgië. Met Kaapverdië, Marokko en Turkije vonden onderhandelingsrondes plaats.

Nederland is actief waar het de capaciteitsopbouw in derde landen betreft. Zo is in 2009 met Ghana een contract ondertekend waarbij Nederland Ghana ondersteunt met trainingen op het terrein van grensbewaking.

In Beneluxverband is een terug- en overnameovereenkomst (T&O) afgesloten met Armenië. Voorts bevinden de onderhandelingen met Frankrijk over herziening van de terug- en overnameovereenkomst uit 1964 zich in een vergevorderd stadium.

De onderhandelingen over een uitvoeringsprotocol met de Russische Federatie zijn afgerond. Gestreefd wordt naar ondertekening begin 2010. Voorts zijn door Nederland stappen gezet voor het sluiten van een Uitvoeringsprotocol met Servië, Montenegro, Macedonië en Moldavië. Nederland streeft daarnaast naar het vlottrekken van de onderhandelingen met Sri Lanka over het sluiten van een uitvoeringsprotocol bij de in 2005 van kracht geworden EU-T&O. België onderhandelt tot slot namens de Benelux met Kosovo over een T&O-verdrag en met de Oekraïne en Bosnië-Herzegovina over een uitvoeringsprotocol.

III. Buitengrenscontroles

Nederland heeft bijgedragen aan capaciteitopbouw binnen verschillende lidstaten op allerlei terreinen, waaronder grenstoezicht (Frontex, trainingen documentcontroles, documentcontrole instrumenten beschikbaar stellen), opvang, et cetera.

Voorts heeft Nederland technische instrumenten voor documentcontroles ter beschikking gesteld voor gebruik tijdens Frontex-operaties. Daarnaast heeft Nederland deelgenomen aan vele Frontex-operaties. Nederland is in gesprek met Frontex en Spanje over de inzet van twee schepen in een Frontex-operatie in 2010.

De verdere ambities van de Nederlandse regering zijn onder andere verwoord in het Kaderdocument Grenstoezicht dat in de rapportageperiode is opgesteld. Nederland zoekt daarbij een evenwicht tussen het belang van een goede controle om illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan en het economische belang van Nederland bij een vlotte en klantgerichte afhandeling van passagiersstromen.

In de praktijk hebben de nieuwe ideeën op het gebied van grensmanagement onder andere zijn beslag gekregen onder de noemer van het programma Vernieuwing Grensmanagement. Onder het programma vallen vier projecten, te weten:

- het project *Passenger Related Data Exchange* (PARDEX): bedoeld om sneller en beter informatie over passagiers te verzamelen, analyseren en verspreiden;
- *het project No-Q* (geen rij), dat zich in eerste instantie richt op de automatische grenspassage van EU-burgers die het Schengengebied via Schiphol verlaten;
- *Advance Passenger Information* (API): met als doel de invoering van de Europese richtlijn die vervoerders verplicht passagiersgegevens door te geven;
- *Registered Travellers Programs*, waarmee bepaalde reizigersgroepen geautomatiseerd de grens kunnen passeren.

Ten behoeve van de verdere optimalisering van de controle op de buitengrenzen zijn in Nederland extra opleidingen gegeven voor het eigen personeel dat belast is met de uitvoering van grenstoezicht. Opleidingen die zijn gegeven zien specifiek op de Schengen wet- en regelgeving gerelateerd aan buitengrenscontroles.

Daarbij is in het bijzonder binnen de Rotterdamse zeehaven en langs de kustlijn nog verder geïnvesteerd in de verbetering van de kwaliteit van het grenstoezicht. Het personeel dat langs deze blauwe grens actief is, is verder geschoold in vormen van grenstoezicht gerelateerd aan vreemdelingentoezicht.

IV. Asiel

Nederland heeft zich ingezet voor de tweede fase van het harmonisatieproces dat moet leiden tot een gemeenschappelijk Europees asielsysteem.

Nederland vindt het belangrijk dat aan de buitengrenzen van de Unie snelle, efficiënte en zorgvuldige asielprocedures zijn ingericht onder verantwoordelijkheid van de betreffende lidstaten die zo in staat worden gesteld illegale immigranten en asielgerechtigden voortvarend van elkaar te scheiden.

Nederland heeft hiertoe geïnvesteerd in praktische assistentie, capaciteits- en expertiseopbouw zowel ten aanzien van de inrichting van

asielprocedures, opvanglokaties en van grensbewaking, als van het daadwerkelijk realiseren van terugkeer onder verantwoordelijkheid van de betreffende lidstaten.

Tot het verlenen van steun aan andere lidstaten heeft Nederland ook diverse andere aanzetten gegeven. Zo heeft Nederland een voortrekkersrol gespeeld bij de oprichting van de *Desk on Iraq* die gezien kan worden als een voorloper van het EASO. In het kader van multilaterale projecten is door de *General Directors' Immigration Services Conference* (GDISC) op 1 augustus 2009 een proefproject op Malta gestart, waarbij onder andere Nederlandse experts Malta hebben geholpen op het terrein van taalanalyse, leeftijdsonderzoek, documentenonderzoek, medische advisering en assistentie in facilitering van de terugkeer. Medio juli 2009 is een multidisciplinair team van Nederlandse experts in Griekenland geweest met het doel om op operationeel niveau te inventariseren wat de behoeften van Griekenland zijn. Onlangs zijn de afspraken over deze praktische samenwerking tussen Nederland en Griekenland opnieuw bevestigd met de nieuwe Griekse regering.

Op nationaal niveau is een verbetering van de asielwetgeving ingezet, in lijn met verdragen en Europese regelgeving. De verwerking van asielaanvragen kan zo zorgvuldiger en ook efficiënter verlopen. Onder voorbehoud van parlementair akkoord wordt de asielprocedure aangepast waarbij o.a. voorzien wordt in een rust- en voorbereidingstermijn, wordt de rechterlijke toetsing uitgebreid zodat ook nieuwe feiten en omstandigheden kunnen worden meegenomen en wordt de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers verlengd.

Bij deze verbetering van de asielwetgeving is bijzondere aandacht geschonken aan het verbeteren van de asielprocedure voor alleenstaande minderjarige asielzoekers. De beleidsuitgangspunten zijn aan het einde van 2009 aangescherpt en waar nodig gewijzigd. Implementatie volgt in 2010. Het is in het belang van het kind op te groeien bij familie of in de oorspronkelijke sociale omgeving. Daarom hebben alleenstaande minderjarige asielzoekers, met het oog op hun ontwikkeling, belang bij een snelle (en zorgvuldige) besluitvorming over hun toelating, of terugkeer. Kortom over hun toekomstperspectief. Op verblijfsverlening, enkel op grond van minderjarigheid, wordt niet meer overgegaan. Komen minderjarigen uiteindelijk niet in aanmerking voor bescherming, dan dienen zij zo snel mogelijk terug te keren naar het land van herkomst. Aan het op zorgvuldige wijze vormgeven van de terugkeer zal veel aandacht worden besteed. Samenwerking binnen Europa, bijvoorbeeld ten aanzien van het financieren van weeshuizen in land van herkomst, is van groot belang.

Dit alles past in een algehele visie op bescherming die in december 2009 naar de Tweede Kamer is gezonden. Hierin is de noodzaak van een geharmoniseerd beschermingssysteem verwoord, waarbinnen praktische

en operationele samenwerking tussen de lidstaten de norm moet zijn en er een Europees hervestigingsbeleid bestaat dat onderdeel is van een Europese strategie voor bescherming in landen en regio's van herkomst. De totstandkoming van dit Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel is een stap in de goede richting. Tegelijkertijd is het nodig om, gelet op de gemengde stromen van migranten en asielzoekers en de beperkte beschermingsbehoefte, na te denken of het instrumentarium dat nu wordt gecreëerd ook op de langere termijn voldoet. Daarom moet nu worden aangevangen met investeringen in het versterken van het grensbeheer, moeten afspraken worden gemaakt over verantwoordelijkheden op zee en moeten er snelle, efficiënte asielprocedures langs de randen van de EU worden gemaakt, waarvan terugkeer een integraal onderdeel uitmaakt. In de externe dimensie is daarbij verdere ondersteuning van transitlanden nodig, moet er intensiever worden ingezet op terugkeer en moeten herkomstlanden en –regio's worden ondersteund.

V. Algehele aanpak van migratie

In de rapportageperiode is de notitie "migratie en ontwikkeling", in juli 2008 opgesteld door de Staatssecretaris van Justitie en de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en vastgesteld door de Nederlandse regering, verder uitgewerkt. De notitie bevat zes prioriteiten¹ rekening houdend met belangen van zowel Nederland als ontwikkelingslanden, waarop projecten en andere initiatieven zijn gestart o.m. bijeenkomsten met en tussen migrantenorganisaties over hun rol bij de ontwikkeling van herkomstlanden en een website met informatie over kostenefficiënt en veilig overmaken van gelden van migranten. Migratie is tevens onderwerp van overleg met derde landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie heeft.

Nederland heeft, als onderdeel van genoemde algehele aanpak op het punt van migratie en ontwikkeling en binnen de kaders van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking, het proefproject "circulaire migratie" voorbereid. Het gaat om mensen die al een vakgerichte basisopleiding hebben gevolgd, tijdelijk in Nederland zullen werken en na twee jaar dienen terug te keren naar hun land van herkomst om daar de verworven kennis en ervaring te kunnen inzetten. Het proefproject richt zich op Zuid-Afrika en Indonesië.

Nederland heeft aan EU-zijde het initiatief genomen om binnen het EU-Afrika partnerschap "*on migration, mobility and Employment*" (MME) de diaspora te betrekken bij de ontwikkeling van landen van herkomst. ICMPD heeft op verzoek van Nederland oktober jl. een bijeenkomst georganiseerd waar migrantenorganisaties op Europees niveau van

¹ De prioriteiten zijn: meer aandacht voor migratie in de ontwikkelingsdialoog en voor ontwikkeling in de migratiedialoog; institutionele ontwikkeling op het gebied van migratiemanagement; stimuleren van circulaire migratie/ brain gain; versterken betrokkenheid van migrantenorganisaties; versterken van de relatie van geldovermakingen en ontwikkeling; bevorderen van duurzame terugkeer en herintegratie.

gedachten wisselden over hun mogelijke inbreng in de ontwikkeling van herkomstlanden.

Nederland is tevens deelnemer in twee mobiliteitspartnerschappen van de EU met derde landen te weten Kaapverdië en Georgië. Hoewel positief over het instrument op zichzelf, is Nederland van mening dat de resultaten van de pilot moeten worden afgewacht voordat conclusies kunnen worden getrokken over de bruikbaarheid van het instrument. Binnen de kaders van genoemde mobiliteitspartnerschappen en als onderdeel van de uitvoering van programma's zijn de Immigratie- en Naturalisatiedienst (Kaapverdië) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (Georgië) partners.

Nederland heeft deelgenomen aan een aantal EU migratiemissies naar herkomst- en transitlanden van migranten. Eind 2009 heeft Nederland deelgenomen aan de missie naar Kenia, waar o.a. ook de problematiek van Somalische vluchtelingen aan bod is gekomen.