

Vergaderjaar 2017–2018

19 637

Vreemdelingenbeleid

30 573

Migratiebeleid

Nr. 2375

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID EN VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 maart 2018

Achtergrond

Migratie heeft een grote invloed op de Nederlandse maatschappij, nu en in de toekomst. Tegen de achtergrond van ontwikkelingen als de verwachte bevolkingsgroei in Afrika en Zuid-Azië, instabiliteit rondom Europa, klimaatverandering, «*the battle for talent*», en geopolitieke en economische machtsverschuivingen, is de verwachting dat het aantal mensen dat migreert wereldwijd zal toenemen. Deze realiteit vraagt om een overheid die goed voorbereid en toegerust is en ervoor waakt dat migratiebewegingen beheerst verlopen. Dit is een overheid die alleen bescherming biedt aan degenen die dat écht nodig hebben en zorgt dat migratie aansluit op de draagkracht en behoefte van de Nederlandse samenleving.

Voor velen staat de verhoogde asielinstroom waarmee Europa en Nederland eind 2015 en begin 2016 te maken kregen nog scherp op het netvlies. Het kabinet heeft daarop gereageerd met de brief van 8 september 2015 over de Europese asielproblematiek.¹ De aanpak die daarin wordt beschreven, geldt nog steeds als ijkpunt van het kabinet. Tegelijkertijd is de brief geschreven in een periode waarin sprake was van een verhoogde asielinstroom. Er waren veel maatschappelijke spanningen en sociale onrust, maar ook uitingen van hulp uit alle hoeken van de samenleving. Dit stelde met name gemeenten voor grote uitdagingen. De zorgen over de asielinstroom zijn er nog steeds, ook al is de asielinstroom naar Europa en Nederland gedaald.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2030.

Naast asielmigratie vindt ook reguliere migratie plaats. Overigens komt het merendeel van de migranten Nederland binnen met een reguliere verblijfsvergunning, bijvoorbeeld voor studie, arbeid of gezinshereniging, of het zijn burgers van de Europese Unie die gebruik maken van het vrij verkeer van personen.² Reguliere migratie kan ook uitdagingen met zich meebrengen, zoals verdringing op de arbeidsmarkt en situaties van uitbuiting. Tegelijkertijd kent deze vorm van migratie ook een ander gezicht: het kan de Nederlandse (kennis)economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie versterken, bijvoorbeeld door het aantrekken van «*expats*» en buitenlandse «*start ups*». Steeds is een goede afweging nodig van de kansen en uitdagingen die migratie met zich meebrengt.

Het is vanwege dit besef – dat migratie een dynamisch, veelzijdig en complex vraagstuk is – dat het kabinet kiest voor een brede, integrale benadering.

Een integrale benadering houdt allereerst in dat overheidshandelen op verschillende terreinen niet los van elkaar wordt gezien. Aanpak van grondoorzaken, perspectief in de regio en het vooruitzicht van terugkeer kunnen ervoor zorgen dat migranten niet kiezen voor een gevaarlijke overtocht op de Middellandse Zee. Versterking van grensbeheer is niet alleen nodig om mensensmokkel aan de buitengrenzen van Europa tegen te gaan, maar ook om de veiligheid en mobiliteit aan de eigen grenzen, waaronder op Schiphol, te bevorderen. De mate waarin het Nederlandse asielstelsel in staat is om in te spelen op schommelingen in de asielinstroom heeft gevolgen voor de aansluiting op werk, huisvesting, onderwijs en zorg en de mate van draagvlak. De duur van het verblijf in de opvang heeft invloed op het integratiepotentieel van statushouders alsmede op de bereidwilligheid van migranten zonder verblijfsrecht om terug te keren. De problemen die gemeenten ervaren als gevolg van illegaal verblijf verminderen als landen van herkomst meewerken aan terugkeer van hun eigen onderdanen door aanwending van positieve dan wel negatieve prikkels. En zo zijn er nog talloze dwarsverbanden te noemen.

Een integrale benadering houdt ook in dat het noodzakelijk is om op alle punten van de migratieroute actie te ondernemen. In veel gevallen is sprake van een directe en gereguleerde route waarbij migranten de geldende regels in acht nemen. Soms betreft het een irreguliere route die vanuit landen van herkomst via doorreislanden in de regio en vervolgens Europa naar Nederland voert. Ongeacht het soort route geldt dat interventies op cruciale plaatsen en momenten ertoe kunnen bijdragen dat het migratieproces veilig en gecontroleerd verloopt.

Tot slot houdt een integrale benadering in dat op verschillende niveaus en met alle relevante actoren wordt samengewerkt. Gegeven de complexiteit van het vraagstuk is samenwerking cruciaal. Dit is wellicht de grootste les die uit de verhoogde asielinstroom is getrokken: alleen door samen te werken, werd deze situatie het hoofd geboden. Thema's als opvang, huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg, participatie, integratie, openbare orde en terugkeer raken immers niet alleen de rijksoverheid. Met name binnen de grenzen van gemeenten komen al deze thema's samen, maar ook andere overheden en organisaties krijgen ermee te maken. Op de verschillende thema's werkt het kabinet daarom samen met gemeenten en provincies, een veelheid aan maatschappelijke partners,

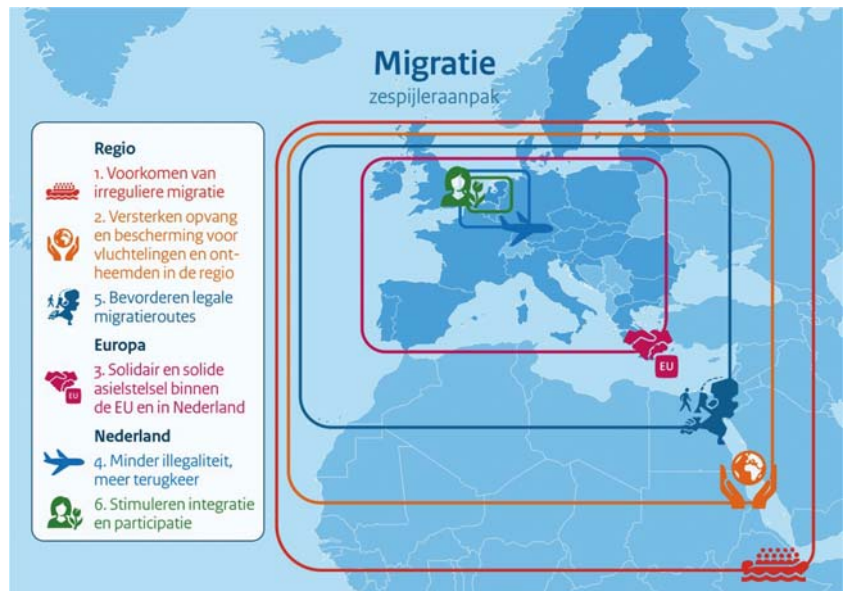
² In 2017 waren er circa 31.300 asielaanvragen en circa 76.670 reguliere aanvragen. Van de reguliere aanvragen is tussen de 84 en 87 procent ingewilligd. *Bron:* Rapportage Vreemdelingenketen Periode januari-december 2017 en Asylum Trends januari 2018.

lidstaten en instellingen van de Europese Unie en doorreis- en herkomstlanden.

Het kabinet geeft door middel van een «zespijleragenda» invulling aan de integrale benadering. In deze agenda worden de beleidsvoornemens uit het Regeerakkoord met elkaar verbonden, en op onderdelen uitgewerkt, in zes samenhangende pijlers. De agenda draagt zo bij aan het streven van het kabinet naar een menswaardig en effectief migratiebeleid. Voor een aantal beleidsvoornemens geldt de kanttekening dat op internationaal, Europees en lokaal niveau overeenstemming moet worden bereikt. De plannen worden in de komende periode verder uitgewerkt, waarna uw Kamer wordt geïnformeerd over kosten en eventuele dekking.

In deze brief worden de beleidsvoornemens per pijler beschreven. De pijlers zijn als volgt:

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



1. Voorkomen van irreguliere migratie

Ieder moment van de dag migreren er mensen. Verreweg het grootste deel daarvan gebeurt op reguliere, veilige wijze en vindt bovendien plaats binnen de eigen regio of zelfs het eigen land. Een kleiner deel betreft migratiebewegingen in strijd met de regels, bijvoorbeeld omdat een geldig visum of paspoort ontbreekt, en naar plekken buiten de regio van herkomst. Met name deze laatste vorm van migratie, zogeheten irreguliere migratie, gaat gepaard met menselijk leed. Verdrinkingen, mensen-smokkel en uitbuiting zijn praktijken die op grote schaal plaatsvinden en onderdeel zijn van irreguliere migratie. Irreguliere migratie dient zoveel mogelijk te worden voorkomen door het aanpakken van grondoorzaken, het reguleren van migratie en het inrichten van asielprocedures in de regio, en betere beheersing van het migratieproces.

Het tegengaan van irreguliere migratie begint bij het aanpakken van grondoorzaken in herkomstlanden. De beslissing om te migreren wordt veelal niet lichthartig genomen. Mensen voelen zich genoodzaakt om te vertrekken, vooral vanwege economische uitzichtloosheid, politieke redenen zoals conflict, onveiligheid en repressie en omstandigheden die samenhangen met klimaat en leefomgeving. Aanpak van grondoorzaken vergt goede internationale samenwerking en inzet van tal van verschillende instrumenten, waaronder Ontwikkelingssamenwerking (OS), civiel-militaire inspanningen en handel en investeringen. Deze instrumenten dragen bij aan het versterken van de rechtsstaat en het scheppen van beter perspectief voor potentiële migranten in eigen land en verminderen daarmee de gevoelde noodzaak om te migreren. In een beleidsnota die uw Kamer dit voorjaar ontvangt, wordt de inzet op het terrein van buitenlandse handel en OS nader toegelicht. Het kabinet zet in ieder geval in op preventie van instabiliteit, conflict en irreguliere migratie, onder meer door extra investeringen in werkgelegenheid. Deze prioriteiten bepalen mede de keuze voor focuslanden en samenwerking in Europees verband. Het kabinet voert actieve migratiediplomatie en ziet toe op adequate diplomatieke vertegenwoordiging van Nederland in de voornaamste herkomst- en doorreislanden. Voor wat betreft de militaire inspanningen zijn de Defensienota en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie (GBVS) in samenhang opgesteld, mede op basis van een geïntegreerde analyse van binnen- en buitenlandse dreigingen. Uw Kamer heeft de Defensienota en de GBVS op respectievelijk 26 maart 2018 (Kamerstuk 34 919, nr. 1) en 20 maart 2018 ontvangen (Kamerstuk 33 694, nr. 12).

Preventie door middel van de aanpak van grondoorzaken is cruciaal, maar zal op de lange(re) termijn pas effect sorteren. Daar komt bij dat het niet afdoende zal zijn. Om irreguliere migratie te voorkomen, is het daarnaast van belang om het migratieproces zo goed mogelijk te beheersen. Beheersing heeft in de eerste plaats tot doel dat migranten niet ongecontroleerd doorreizen en in kwetsbare posities terecht komen. Hiervoor is het noodzakelijk dat Nederland, waar mogelijk met Europese partners, de samenwerking met herkomst- en doorreislanden verbetert en intensiveert. Gedacht kan worden aan landen in de ring rondom Europa zoals Egypte, Algerije, Tunesië en Marokko, maar ook landen als Nigeria, Mali en Niger. Ook Libië behoort tot deze landen, waarbij samenwerking vanuit migratiebelang onderdeel is van een alomvattende aanpak gericht op het bevorderen van veiligheid en stabiliteit, inclusief het verbeteren van de mensenrechtensituatie. In dit kader zet het kabinet in op gezamenlijke bestrijding van mensensmokkel en -handel en andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit, versterking van het beheer van de grenzen van herkomst- en doorreislanden en bevordering van terugkeer naar die landen. Daarnaast werkt het kabinet aan de inzet van campagnes om bewustwording over het migratieproces, de daarmee gepaard gaande risico's en mogelijke alternatieven te bevorderen. Uitvoering hiervan vindt bij voorkeur plaats in de context van brede samenwerking met elkaar en hiertoe worden, waar nodig in Europees verband, migratieafspraken aangegaan. Daarbij wordt actief samenwerking gezocht met UNHCR en IOM.

Om migratie beter beheersbaar te maken, is effectief grensbeheer essentieel. Daartoe zet het kabinet in op een geïntegreerd grensbeheerbeleid, bestaande uit drie onderdelen. Ten eerste omvat dit beleid samenwerking met een aantal landen in Noord-Afrika om grensbewaking in die landen te verbeteren. Hierbij is aandacht voor de bescherming van mensenrechten en de bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit. Meer Europese samenwerking kan bijdragen aan verbeterde grensbewaking in de regio. Ten tweede gaat het ook om effectieve

grenscontroles en maatregelen op eigen grondgebied. Ten behoeve daarvan is geïnvesteerd in de capaciteit van de Koninklijke Marechaussee (KMar). Deze extra capaciteit is primair bedoeld voor versterking van de Nederlandse buitengrenzen op de lucht- en zeehavens. Tegelijkertijd stelt dit de KMar in staat om via Frontex of in de vorm van multidisciplinaire teams, met de inzet van materieel en personeel, bij te dragen aan effectief beheer van de buitengrenzen in Europa en het verbeteren van de situatie aldaar. Over de precieze inzet in het komende jaar wordt uw Kamer nader geïnformeerd. Ten derde wordt de komende jaren met behulp van Europese middelen geïnvesteerd in de verdere digitalisering van het grensbeheer. Hiermee worden grenscontroles versterkt, de interne veiligheid verbeterd en de mobiliteit van bonafide reizigers bevorderd.

Verbeterde beheersing kan niet worden gerealiseerd zonder een normatief kader dat aansluit bij de aard en omvang van migratie. Daarom vinden in VN-verband onderhandelingen en consultaties plaats om te komen tot *Global Compacts on Migration and Refugees*, waarbij niet juridisch bindende afspraken zullen worden gemaakt op het terrein van migratie, opvang van vluchtelingen en de regulering daarvan. Uitgangspunt hierbij is dat beide compacts voortbouwen op bestaande kaders, inclusief de verplichtingen die voor staten gelden. Er moet aandacht zijn voor alle facetten van migratie, omdat ze als schakels op elkaar ingrijpen. Gedacht kan worden aan de aanpak van grondoorzaken van irreguliere migratie, respect voor mensenrechten van migranten, terugkeer van migranten die niet voldoen aan de wettelijke toelatings- en verblijfseisen en het tegengaan van mensensmokkel en -handel. Beide VN-compacts dienen in het najaar van 2018 te zijn uitonderhandeld.

2. Versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio

Opvang en bescherming in landen in en om conflictregio's is de meest wenselijke oplossing, ook in de ogen van de meeste vluchtelingen zelf. Het stelt hen namelijk in staat om, zodra de situatie dat toelaat, snel terug te keren naar hun land van herkomst en hun bestaan daar weer op te bouwen. Tegelijkertijd gaan landen in de regio onder een zware last gebukt als gevolg van de grote groepen vluchtelingen die ze opvangen.³ Hierdoor ontstaat een reëel risico dat deze landen destabiliseren en daarmee veranderen in doorreis- of zelfs herkomstlanden. De noodzaak om verder te migreren, moet worden weggenomen door dichtbij huis perspectiefvolle opvang te bieden, in lijn met internationale verplichtingen ten aanzien van vluchtelingenbescherming en met oog voor de behoeften van gastgemeenschappen.

Voor perspectief in de regio van opvang is meer nodig dan verblijf in tijdelijke kampen en geïmproviseerde onderkomens. Er moet worden getracht om vluchtelingen te laten deelnemen aan de lokale samenleving tot het moment dat terugkeer mogelijk is. De bereidheid onder opvanglanden om vluchtelingen hiertoe meer mogelijkheden te bieden, neemt toe. Zo heeft Jordanië een speciale economische zone gecreëerd waar zowel vluchtelingen als Jordaanse onderdanen aan het werk zijn geholpen.⁴ Dit voorbeeld geeft blijk van een belangrijke – zo niet de

³ In 2016 werd circa 84 procent van de vluchtelingen in onderontwikkelde landen die veelal in de regio van herkomst liggen, opgevangen. *Bron*: UNHCR Global Trends 2016.

⁴ Dit initiatief uit 2016 staat bekend als de «Jordan Compact». Ingevolge het compact biedt Jordanië bescherming en opvang voor Syrische vluchtelingen, krijgen Syrische kinderen toegang tot het Jordaanse onderwijssysteem en worden 200.000 werkvergunningen beschikbaar gesteld voor Syrische vluchtelingen, in ruil voor leningen, garanties en financiële steun van de Europese Unie (EU) en EU-lidstaten (toezeggingen bedragen ongeveer EUR 2 miljard) alsmede verruimde toegang tot de EU-markt.

belangrijkste – randvoorwaarde: er moet zowel steun aan vluchtelingen als gastgemeenschappen worden verstrekt zodat spanningen worden tegengegaan. Het kabinet doet daarom structurele investeringen in politieke en economische samenwerking, in aanvulling op noodhulp en OS. De Nederlandse steun richt zich specifiek op het vergroten van de toegang tot onderwijs en werk voor vluchtelingen en gastgemeenschappen in Jordanië, Libanon, Irak en de Hoorn van Afrika. Uw Kamer is hier reeds over geïnformeerd in een brief van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 7 december 2017.⁵ Ook de totstandkoming van de *Global Compact on Refugees* kan een belangrijke impuls zijn om de opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio substantieel te verbeteren.

Het kabinet streeft op drie manieren naar verbetering van opvang en bescherming van vluchtelingen in de regio. Ten eerste is de Nederlandse inzet erop gericht dat er in internationaal verband een betere verantwoordelijkheidsverdeling plaatsvindt tussen herkomst-, doorreis- en bestemmingslanden voor wat betreft de opvang van vluchtelingen. Dit betekent dat landen die nu nog grotendeels afzijdig blijven, meer bijdragen, bijvoorbeeld door middel van noodhulp of hervestigingsprogramma's. Ten tweede is het van belang om de zelfredzaamheid van vluchtelingen te vergroten. Ten behoeve hiervan wordt prioriteit gegeven aan investeringen in onderwijs evenals maatregelen die kunnen leiden tot meer werkgelegenheid voor vluchtelingen en hun gastgemeenschappen. Ten derde moet er speciale aandacht zijn voor de meest kwetsbare vluchtelingen.

Door deze inzet streeft het kabinet ernaar om de opvang- en beschermingssituatie in landen in de regio zodanig te verbeteren dat gesproken kan worden van een veilig derde land. Vluchtelingen hebben het recht om bescherming te krijgen, maar dit omvat geen recht om te kiezen welk land die bescherming biedt. Daarom zet het kabinet zich ervoor in om in Europees verband migratieovereenkomsten met veilig derde landen te sluiten over de opvang en overname van asielzoekers. Iedere overeenkomst zal maatwerk vergen, waarbij het uitgangspunt geldt dat de betreffende landen materieel voldoen aan de voorwaarden van het VN-Vluchtelingenverdrag uit 1951. Via een asielprocedure op grond van internationale wet- en regelgeving wordt daar beoordeeld of iemand toegang krijgt tot veilige opvang in de regio. Eenmaal toegelaten is het mogelijk om in aanmerking te komen voor hervestiging. Asielzoekers die toch doorreizen, kunnen, na een korte procedure waarin de betrokkene zijn of haar individuele omstandigheden kan toelichten, worden teruggestuurd conform het veilig derde land principe.

Het Vluchtelingenverdrag staat aan de wieg van het internationale asielrecht. De principes die ten grondslag liggen aan dit verdrag gelden onverminderd. Dat laat onverlet dat de vraag kan worden gesteld of en, zo ja, op welke wijze het verdrag zou moeten worden aangepast om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst. Daarom laat het kabinet onafhankelijk onderzoek naar het Vluchtelingenverdrag doen, waarbij ook aandacht zal worden besteed aan de wisselwerking met Europese regelgeving. Dergelijk uitgebreid onderzoek doet recht aan het gegeven dat de nationale praktijk op meer dan alleen het Vluchtelingenverdrag is gebaseerd.

⁵ Kamerstuk 34 775 XVII, nr. 49.

3. Solidair en solide asielstelsel binnen de Europese Unie en in Nederland

De beleidsvoornemens onder pijlers een en twee zullen niet direct zijn gerealiseerd. Asielzoekers, waarvan een deel ook daadwerkelijk asielbescherming nodig heeft, zullen Europa en Nederland ook in de toekomst bereiken. De verhoogde asielinstroom uit 2015 en 2016 heeft laten zien hoe belangrijk het is om goed voorbereid te zijn op hun komst. Een gebrek aan voorbereiding kent immers een hoge prijs: het vertrouwen in de overheid daalt, draagvlak voor bescherming kalft af en polarisatie in de samenleving neemt toe. Om die reden moet worden gewerkt aan verbetering van het asielstelsel, zowel in Europees verband als in Nederland. Daarbij ligt de nadruk op het beter verdelen van verantwoordelijkheid en het vormgeven van een stelsel dat standhoudt, ook als de druk hoog is.

Ten tijde van de verhoogde asielinstroom presenteerde de Europese Commissie medio 2016 zeven wetgevingsteksten, die tezamen moeten leiden tot een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). De Nederlandse inzet in dit kader is drieledig. Ten eerste streeft het kabinet ernaar dat het geboden beschermingsniveau en het kader voor asielprocedures in alle lidstaten van de Europese Unie (EU) gelijk zijn. Het Europees asielbeleid moet daarom vergaand geharmoniseerd worden zodat «asielshoppen» wordt tegengegaan. Ten tweede is het van belang om het doorreizen van asielzoekers die elders al een asielverzoek hebben ingediend, zogeheten secundaire migratiebewegingen, verder te ontmoedigen. In het verlengde daarvan moet informatie over eerder verblijf in een lidstaat sneller leiden tot een overdracht aan die lidstaat. Ten derde moet worden gewerkt aan een solidair asielbeleid waarbij lidstaten elkaar onderling steunen, in het bijzonder in tijden van een verhoogde asielinstroom bijvoorbeeld door middel van een herverdelingsmechanisme. EU-subsidies in het kader van het toekomstig meerjarig financieel kader moeten mede worden gekoppeld aan de opname en integratie van asielgerechtigde migranten. Met een Europees asielbeleid dat op deze leest is geschoeid, is bescherming voorbehouden aan degenen die daar ook echt aanspraak op maken, maar wordt ook kritisch bezien of hervorming daadwerkelijk leidt tot een verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

Ook in Nederland is als gevolg van de verhoogde – en vervolgens verlaagde – asielinstroom het besef gegroeid dat een asielstelsel nodig is dat beter kan reageren op schommelingen in de omvang en samenstelling van de asielinstroom. Daarom werkt het kabinet aan een flexibeler asielstelsel dat sneller en beter kan inspelen op ontwikkelingen in de instroom en maatschappelijk en financieel efficiënter is dan ad hoc maatregelen. Hiertoe wordt het asielproces opnieuw ontworpen: een efficiënter en flexibeler asielproces, een gezamenlijk planningsstelsel in de asielketen en meer samenwerking tussen ketenpartners onder één dak op zogenaamde Gemeenschappelijke Vreemdelingen Locaties (GVL's). Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) heeft met de gemeenten Cranendonck en Gilze en Rijen bestuursovereenkomsten die het mogelijk zouden maken om daar een GVL te vestigen, gebruik makend van de ervaringen in Ter Apel. Het doel hiervan is om de doorlooptijden van het asielproces te versnellen en beter te beheersen.

Zelfs wanneer het asielproces flexibeler is, kan er nog steeds behoefte blijven aan opvang die meebeweegt met de behoefte. Daartoe worden scenario's voor flexibele vormen van asielopvang ontwikkeld, in samenwerking met medeoverheden. Bij de scenario's wordt rekening gehouden

met de beoogde effecten, de kosten en de mogelijkheden om deze te dekken.

Voorts wordt de Nederlandse asielprocedure op een aantal onderdelen aangepast binnen de huidige EU-regelgeving. Aanpassingen hebben onder meer betrekking op het pas verstrekken van rechtsbijstand in de asielprocedure na een voornemen tot afwijzing en het afschaffen van het gehoor bij een herhaalde aanvraag die op basis van de stukken geen kans van slagen heeft. Ook wordt, conform de toezegging aan uw Kamer, in afstemming met maatschappelijke partners bezien of er mogelijkheden zijn om de wijze van beoordeling van de geloofwaardigheid van bekering of lhbt-gerichtheid verder te verbeteren.

Een flexibeler asielstelsel staat niet op zichzelf, maar moet conform het beginsel van «de doorgaande lijn» een goede aansluiting bieden op de fase na de opvang. Daarom wordt in een vroeg stadium een beoordeling gemaakt van de kansrijkheid van het asielverzoek op basis waarvan mede wordt bepaald in welke procedure en opvang de asielzoeker wordt geplaatst.

Voor asielzoekers met een grote kans op verblijf en vergunninghouders staan spoedige integratie en huisvesting in gemeenten voorop. Ook wordt rekening gehouden met aansluiting op voorzieningen zoals onderwijs en zorg. Ze beginnen met het leren van de taal en gaan naar kleinere opvanglocaties in (de buurt van) gemeenten die hen later gaan huisvesten. Daarbij worden werkkwalificaties en het lokale baanaanbod in aanmerking genomen. Asielzoekers met een kleine tot geen kans op asiel blijven op of nabij de gemeenschappelijke vreemdelingenlocaties waar onverwijld en zo nodig onder oplegging van een vrijheidsbeperkende maatregel wordt begonnen met terugkeer. Op die manier wordt ook het aantal verhuisbewegingen beperkt, met name waar het schoolgaande kinderen betreft.

Bij het herontwerp van het gehele asielproces blijft er onverminderd aandacht voor maatschappelijk onaanvaardbaar gedrag. Hierbij wordt nauw samengewerkt met de politie en andere organisaties uit de strafrechtketen. In de fase van identificatie en registratie draagt de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel zorg voor verbeterde aansluiting van processen, zodat signalering sneller verloopt en indicaties met betrekking tot nationale veiligheid sneller doorgezet worden. In de fase van asielopvang is goede voorlichting over de hier geldende normen en regelgeving van belang. Overlastgevende asielzoekers kunnen in de recent gecreëerde Extra Begeleidings- en Toezichtlocaties worden geplaatst. Wanneer een asielzoeker een strafbaar feit pleegt, wordt ten eerste op gebruikelijk wijze strafrechtelijk opgetreden. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) betreft vervolgens een strafrechtelijke veroordeling bij de asielbeslissing. Ook voorwaardelijk opgelegde straffen en taakstraffen kunnen daarbij meetellen, onder andere in zedenzaken. Tevens zet de IND in op het onderkennen en vervolgens afwijzen van personen die oorlogsmisdrijven of misdrijven tegen de menselijkheid hebben begaan als bedoeld in artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. Daar waar het belang van de openbare orde dit ingeeft, wordt in het terugkeerproces vreemdelingenbewaring ingezet als instrument om uitzetting te realiseren.

Bij de uitwerking en realisatie van een flexibel asielstelsel zal nauw worden samengewerkt tussen verschillende departementen, organisaties uit de migratieketen en medeoverheden, in het bijzonder gemeenten. De brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten met een evaluatie

van de verhoogde asielinstroom⁶ en de aanbevelingen van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken in het advies *Pieken en dalen*⁷ dienen daarbij als waardevolle input. Uw Kamer ontvangt voor het zomerreces een brief met een uitwerking en planning van de beoogde stappen. Ook in het Interbestuurlijk Programma tussen Rijk en medeoverheden komt het onderwerp als opgave terug.

4. Minder illegaliteit, meer terugkeer

Niet alle migranten die Nederland bereiken, kunnen en mogen blijven. Het betreft zowel asielzoekers die geen verblijfsstatus krijgen als andere categorieën migranten die geen verblijfsrecht (meer) hebben. Zij moeten Nederland zelfstandig en zo snel mogelijk verlaten. De realiteit is echter dat terugkeer niet altijd geëffectueerd kan worden, hetgeen veelal te wijten is aan een gebrek aan bereidheid van zowel de migranten zonder verblijfsrecht als de landen van herkomst om mee te werken. De gevolgen van het illegale verblijf van deze migranten manifesteren zich met name op lokaal niveau, bijvoorbeeld in de vorm van overlast. Dit schaadt het draagvlak voor migratie. Een bestaan in de illegaliteit moet daarom worden vermeden en terugkeer worden bevorderd.

Een obstakel om terugkeer te bewerkstelligen is een gebrek aan bereidheid onder migranten met een vertrekplicht om mee te werken aan hun terugkeer. Ten behoeve daarvan wordt de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) in staat gesteld om, samen met organisaties uit de migratieketen, gemeenten en andere betrokken partijen, intensiever in gesprek te gaan met deze migranten. Doel van dit intensiever casemanagement is het wegnemen van eventuele drempels om Nederland te verlaten en zelfstandig vertrek en de voorbereiding daarvan zoveel mogelijk te stimuleren. Hoewel vrijwillig vertrek de voorkeur heeft, blijft gedwongen terugkeer ook een reële mogelijkheid als de persoon in kwestie pertinent weigert om zelfstandig te vertrekken, zeker daar waar het criminele of overlastgevende migranten betreft. Daarvoor is het van belang dat in ieder geval de bestaande (wettelijke) mogelijkheden voor bewaring niet (verder) worden ingeperkt en waar nodig worden verruimd. Omdat een aantal belangrijke bepalingen over bewaring deel uitmaken van het GEAS, zal Nederland zich ook in dit verband hard maken voor verruiming.

Het kabinet heeft speciale aandacht voor alleenstaande minderjarige migranten die terugkeren. Voorkomen moet worden dat ze in levensgevaarlijke situaties terecht komen. Daarom is het van belang dat er, naast de waarborgen die voor alle terugkerende migranten gelden, adequate opvang voor hen aanwezig is in het land van herkomst.⁸ Hierdoor worden kinderen in de gelegenheid gesteld veilig op te groeien.

Een andere complicerende factor bij terugkeer is een gebrek aan medewerking van herkomstlanden om hun eigen onderdanen terug te nemen. Dit komt onder andere omdat geldtransacties van familieleden een belangrijke inkomensbron vormen. Daarom is een strategische benadering nodig, bij voorkeur in EU-verband, waarbij het principe van

⁶ Vereniging van Nederlandse Gemeenten, «Evaluatie verhoogde asielinstroom» (9 november 2017).

⁷ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, «Pieken en dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders» (23 mei 2017).

⁸ Volgens geldend Europees recht moeten EU-lidstaten, voordat zij een alleenstaande minderjarige uitzetten, zich ervan overtuigen dat die minderjarige kan worden opgevangen bij een familielid, een aangewezen voogd of adequate opvangfaciliteiten in het derde land. Adequate opvang kan, naast voorzieningen van overheidswege, ook worden geboden door particuliere of kerkelijke organisaties in de vorm van kindertehuizen.

«*more for more*» en «*less for less*» als uitgangspunt wordt gehanteerd. Dit principe houdt in dat zowel positieve («*more for more*») als negatieve («*less for less*») prikkels worden aangewend om herkomstlanden te bewegen tot het terugnemen van hun eigen onderdanen. Hierin schuilt een belangrijke reden om brede migratieafspraken te sluiten. Door kabinetsbreed naar de bilaterale relatie met een herkomstland te kijken, wordt duidelijk waar mogelijkheden liggen voor het realiseren van meer terugkeer. Gedacht kan worden aan bilaterale samenwerking of capaciteitsopbouw op terreinen als rechtshulp, politie en grensbewaking, maar ook het aanbieden van studiebeurzen. Daarnaast behoort ook het beter benutten van bestaande legale migratiekanalen tot de mogelijkheden, waar in pijler vijf nader op wordt ingegaan. Naast «*more for more*»-samenwerking zet het kabinet ook in op de «*less for less*»-aanpak gericht op het daadwerkelijk bewerkstelligen van terugkeer, bijvoorbeeld door het treffen van visummaatregelen. Het is evenwel mogelijk dat de bilaterale relatie ook op andere terreinen dan migratie wordt teruggeschroefd. In beide gevallen staat maatwerk centraal en wordt Rijksbreed opgetrokken.

Migranten zonder verblijfsrecht die, om wat voor reden dan ook niet vanuit het reguliere terugkeerproces – ofwel via zelfstandige terugkeer, ofwel via gedwongen terugkeer – vertrekken, plaatsen gemeenten in een lastige positie. Gemeenten worden dagelijks geconfronteerd met de maatschappelijke gevolgen van illegaal verblijf, voornamelijk op het vlak van openbare orde en gezondheidszorg. Omdat het bieden van tijdelijk onderdak soms instrumenteel kan zijn, kunnen deze migranten in de toekomst onder voorwaarden en voor een beperkte periode terecht in één van de op te richten Landelijke Vreemdelingen Voorzieningen (LVV's). Over de voorwaarden voor opvang in de LVV's en de nadere inrichting ervan wordt een bestuursakkoord tussen Rijk en gemeenten gesloten, in het verlengde van het Interbestuurlijk Programma. Bij de totstandkoming van het beoogde bestuursakkoord trekt het kabinet lering uit eerdere ervaringen met dit vraagstuk. Bevordering van terugkeer en het tegengaan van de lokale problematiek zijn twee doelstellingen die met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Gemeenten zijn een onmisbare partner. Daarom zullen de LVV's in de komende jaren onder gedeeld opdrachtgeverschap van Rijk en gemeenten, vanuit de praktijk en stap voor stap, worden ontwikkeld. Daarbij blijft individuele noodopvang voor enkele dagen op basis van openbare orde mogelijk, maar geen eigen bed bad broodvoorzieningen. In een brief die uw Kamer dit voorjaar ontvangt, wordt u geïnformeerd over de voorgenomen aanpak.

5. Bevorderen legale migratieroutes

Migratie behelst meer dan enkel irreguliere migratie en asielmigratie. Asielmigratie dient om bescherming te bieden, niet om het verkrijgen van arbeid te faciliteren. De asielprocedure is niet bedoeld voor mensen die om economische redenen naar Nederland willen komen. Die vermenging is onwenselijk en moet worden tegengegaan. Er komen echter ook arbeidsmigranten naar Nederland die een waardevolle bijdrage leveren aan de Nederlandse (kennis)economie en samenleving. Het is deze vorm van migratie die wordt gefaciliteerd; voor kennismigranten onder meer door kortere procedures en meer elektronische dienstverlening en voor andere arbeidsmigranten door het mogelijk te maken de tewerkstellingsvergunning voor drie jaar te verlenen.

Daarnaast verkent het kabinet hoe andere, reeds bestaande vormen van reguliere migratie beter kunnen worden benut om terugkeer en overname te bevorderen en (daarmee) irreguliere migratie tegen te gaan. Gedacht kan worden aan voorlichting over de bestaande mogelijkheden voor arbeidsmigratie, stages door buitenlandse studenten, studiebeurzen en

circulaire arbeidsmigratie (gereguleerde tijdelijke arbeid). Daarbij geldt altijd het uitgangspunt dat aanvullende inzet van deze mogelijkheden voor reguliere migratie onderdeel moeten zijn van brede migratieafspraken zoals onder pijler een en vier beschreven, en voorwaardelijk aan het realiseren van terugkeer en overname. De ervaringen van andere EU-lidstaten, onder andere die van Spanje, zullen daarbij worden meegenomen. Er zal ook altijd aansluiting gevonden moeten worden tussen het aanbod van arbeid uit herkomstlanden enerzijds en de behoefte van Nederlandse werkgevers anderzijds. De arbeidsmarktbehoefte als gevolg van de toegenomen krapte op de arbeidsmarkt is leidend. Daarnaast is het van belang dat er aandacht is voor goede randvoorwaarden, zoals goede aansluiting op huisvesting en onderwijs. Tot slot is het ook nodig om zorgen en uitwassen die mogelijk gepaard gaan met reguliere migratie te adresseren. Zo moeten verdringing op de Nederlandse arbeidsmarkt en ongelijke beloning van arbeidsmigranten worden voorkomen.

Hervestiging is ook een vorm van legale migratie. Hervestiging verlicht de druk op landen die opvang in de regio bieden. Het Nederlandse hervestigingsquotum wordt met ingang van 2018 verhoogd van 500 naar 750 personen per jaar. Daarbij heeft het kabinet speciale aandacht voor kwetsbare minderheden en vluchtelingen met zicht op succesvolle integratie in de Nederlandse samenleving. Het nationale quotum wordt ingevuld met onder andere hervestigingsmissies naar Jordanië, Libanon en Oeganda. Ook geeft Nederland gehoor aan de oproep van UNHCR om urgente individuele gevallen te hervestigen via het zogeheten *Emergency Transit Mechanism*. Daarnaast heeft het kabinet besloten om de hervestigingsinzet op grond van Europese migratieafspraken te continueren tot een maximum van 1.000 in 2018 en 750 tot en met oktober 2019. Naarmate Europese afspraken met doorreislanden en landen in de regio van herkomst leiden tot een lagere instroom naar Nederland, is dit kabinet daarnaast bereid om in toenemende mate hervestiging aan te bieden om de opvang in de regio te ontlasten.

6. Stimuleren integratie en participatie

Een beheerste instroom, flexibiliteit van het asielstelsel en snelle besluitvorming in de asielprocedure dragen bij aan het integratie- en participatiepotentieel van asielmigranten met een verblijfsrecht. Succesvolle integratie vereist zowel het nemen van eigen verantwoordelijkheid als een samenleving die iedereen kansen biedt, inclusief deze zogeheten inburgeringsplichtigen. Voor hen geldt het adagium: wie blijft, doet mee. Er worden kansen geboden die mensen dan zelf moeten pakken. Zij hebben de plicht om te integreren en te participeren in de Nederlandse samenleving, het liefst zo snel mogelijk en óók wanneer later blijkt dat hun verblijfsrecht niet wordt voorgezet. Dit is zowel in het belang van de nieuwkomers als van de Nederlandse samenleving, en bevordert het draagvlak voor migratie en integratie.

Het doel is om inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk onderdeel te laten zijn van de Nederlandse samenleving, bij voorkeur via betaald werk. Daarom moeten integratie-inspanningen op een zo vroeg mogelijk moment aanvangen. Dit streven is niet nieuw, want het kabinet heeft, als antwoord op de verhoogde asielinstroom, al extra geïnvesteerd in de snelle integratie en participatie van inburgeringsplichtigen. Gemeenten hebben hier ook een rol in gespeeld door middel van de participatieverklaringstrajecten. Het kabinet zet de investering voort, maar ziet tegelijkertijd verbetermogelijkheden om inburgeringsplichtigen nog beter in staat te stellen aan hun inburgeringsplicht te voldoen en te participeren in de Nederlandse samenleving. Het huidige inburgeringsstelsel wordt daarom

hervormd. Bij de uitwerking van deze hervormingsopgave zal niet alleen aandacht zijn voor de in deze brief vaak genoemde asielmigranten met een verblijfsrecht, maar ook voor andere inburgeringsplichtigen, zoals gezinsmigranten.

Taalverwerving is in dit kader van groot belang: het beheersen van de Nederlandse taal is een absolute voorwaarde voor het goed kunnen participeren in de Nederlandse samenleving. Het taalniveau zal om die reden worden verhoogd van A2 naar B1. Zeker in het begin hebben inburgeringsplichtigen ondersteuning nodig. Dit stelt hen namelijk in staat om zich toe te leggen op hun integratie en participatie. Het kabinet zorgt daarom dat inburgeringsplichtigen beter en meer ondersteund worden door gemeenten een grotere regierol toe te kennen. Tegelijkertijd moeten inburgeringsplichtigen die een uitkering ontvangen, net als ieder ander, voldoen aan de verplichtingen die de Participatiewet stelt. Er dient, waar mogelijk, een activerend en tegelijk ontzorgend systeem van sociale voorzieningen te zijn. In de hervormingsopgave inburgering zijn ook zaken als huisvesting en gezondheidszorg van inburgeringsplichtigen van belang, en zullen daarom worden betrokken bij de verdere uitwerking.

De hervormingsopgave zal vorm worden gegeven in nauwe samenwerking met relevante partners, waaronder werkgevers, het COA, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, gemeenten zelf, Divosa en VluchtelingenWerk Nederland. De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal uw Kamer voor het zomerreces van 2018 schriftelijk informeren over de verdere uitwerking van de hervormingsopgave. Ook in het Interbestuurlijk Programma tussen Rijk en medeoverheden komt het onderwerp als opgave terug.

Inburgeren is een vereiste voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Bij verkrijging van het Nederlanderschap wordt voor eerste generatie migranten de mogelijkheid van het bezit van meerdere nationaliteiten verruimd. Tegelijkertijd zullen volgende generaties nadrukkelijk moeten kiezen voor niet meer dan een nationaliteit.

Overigens wordt niet alleen gestreefd naar snelle integratie en participatie van inburgeringsplichtigen, maar ook naar verbetering van de arbeidsmarktpositie van Nederlanders met een migratieachtergrond in het algemeen. Over de uitwerking van deze aanpak ontvangt uw Kamer nog in het eerste kwartaal van 2018 een brief, waarin specifiek aandacht zal zijn voor inburgeringsplichtigen.

Teneinde integratie en participatie te bevorderen is er ook aandacht voor tijdige huisvesting. Niet alleen het asielstelsel dient flexibel te zijn, maar er is ook meer flexibiliteit op de woningmarkt nodig om pieken in de vraag naar woningen op te kunnen vangen. Daarbij zet het kabinet zich in voor een goede aansluiting tussen de asielopvang en de woningmarkt.

Verder vereist succesvolle integratie ook de mogelijkheid om talenten te ontplooiën. Daarom worden de in de Tweede voortgangsrapportage asielzoekersonderwijs genoemde beleidsmaatregelen voortgezet.⁹ Daarnaast zet het kabinet steviger in op voor- en voegschoolse educatie en op het onderwijsachterstandenbeleid waarover uw Kamer op 31 januari 2018 is geïnformeerd (Kamerstuk 27 020, nr. 78). Zoals met uw Kamer afgesproken in het algemeen overleg Onderwijsachterstanden op 15 maart 2018 zal de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media in april tot een gedragen besluit komen.

⁹ Kamerstuk 34 334, nr. 24.

Tenslotte

Het kabinet pakt de uitwerking en tenuitvoerlegging van de zespijleragenda met veel energie op. Met de zes pijlers wordt opvolging gegeven aan de aandachtspunten van de toekomstverkenning «Op weg naar 2030» die de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken op 5 maart 2018 heeft gepubliceerd.¹⁰ Uit het rapport komt naar voren dat het voor een toekomstbestending migratiemodel nodig is om een integrale, langetermijnvisie te ontwikkelen. Meerdere aandachtspunten maken al onderdeel uit van de zespijleragenda, zoals het aanpakken van grondoorzaken en het bijdragen aan hoogwaardige en toekomstgerichte opvang in de regio. Ook de overige uitgangspunten zullen ter harte worden genomen.

Het kabinet hecht waarde aan het behouden en vergroten van draagvlak voor migratie. Om hier blijk van te geven, zal het kabinet bij de tenuitvoerlegging van alle genoemde beleidsvoornemens de bevindingen van het onderzoek *Draagvlak migratiebeleid* betrekken.¹¹ Een van de belangrijkste bevindingen van het onderzoek is dat draagvlak voor migratiebeleid niet los kan worden gezien van het bestaan van maatschappelijk onbehagen. Er kan, met andere woorden, niet worden gewerkt aan behoud en vergroting van draagvlak als er niet óók aandacht is voor het wegnemen van maatschappelijk onbehagen. Hierin schuilt een opgave voor de gehele rijksoverheid, in samenwerking met medeoverheden en maatschappelijke partners.

Daarnaast streeft het kabinet actief samenwerking na, waarbij geldt dat de intensiteit van samenwerking en de precieze samenstelling van het netwerk aan betrokken actoren per beleidsvoornemen kan verschillen. De nauwe samenwerkingsverbanden die als gevolg van de verhoogde asielinstroom zijn opgebouwd, met name met gemeenten, worden in ieder geval behouden. Gedacht kan worden aan de landelijke en regionale regietafels en de Taskforce Werk en Integratie. Bijzondere aandacht verdient het Interbestuurlijk Programma tussen Rijk en medeoverheden dat van start is gegaan. Uw Kamer is hierover op 14 februari 2018 geïnformeerd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹² Zoals aangegeven, maken sommige beleidsvoornemens uit deze brief onderdeel uit van het Interbestuurlijk Programma.

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
M.G.J. Harbers

De Minister van Buitenlandse Zaken,
S.A. Blok

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

¹⁰ Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, «Op weg naar 2030. Migratie: Een toekomstverkenning» (5 maart 2018).

¹¹ Postmes, T. et al., «Draagvlak migratiebeleid» (Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum, 10 januari 2018).

¹² Kamerstuk 29 362, nr. 266.