



EMN - Europees Migratie Netwerk
Nederlands Nationaal contactpunt

Policy Analysis
Report 2005

Ontwikkelingen in
het Nederlandse
Migratie- en
Asielbeleid

1 juli 2004 – 31 december 2005

April 2006



Immigratie- en Naturalisatiedienst

Inhoudsopgave

1. INLEIDENDE SAMENVATTING	3
2. ALGEMENE TRENDS IN MIGRATIE EN ASIEL	5
2.1. MIGRATIESTROMEN, STATISTISCHE INFORMATIE OVER IMMIGRANTEN, EMIGRANTEN EN ASIELZOEKERS	5
2.1.1. Immigranten	6
2.1.2. Emigranten.....	7
2.2. STATISTISCH OVERZICHT VAN MIGRATIEGROEPEN.....	7
3. POLITIEKE ONTWIKKELINGEN.....	9
3.1. HET POLITIEKE SYSTEEM	9
3.1.1. Staatsrechtelijk overzicht.....	9
3.1.2. Belangrijke instellingen op het gebied van migratie en asiel.....	10
3.2. ALGEMENE POLITIEKE ONTWIKKELINGEN	12
3.1.2. Institutionele veranderingen.....	13
3.3. BELANGRIJKSTE POLITIEK-MAATSCHAPPELIJKE DEBATTEN	14
3.3.1. Reguliere toelating ('Managed migration')	14
3.3.2. Toegangspoorten en grensbewaking.....	15
3.3.3. Integratie en vestiging	15
3.3.4. Vluchtelingenbescherming en asiel	20
3.3.5. Staatsburgerschap en naturalisatie.....	23
3.3.6. Terugkeer.....	24
3.3.7. Overig.....	25
4. ONTWIKKELINGEN IN WET- EN REGELGEVING OP HET GEBIED VAN MIGRATIE EN ASIEL... 27	27
4.1. HET RECHTSSYSTEEM	27
4.2. ONTWIKKELINGEN IN WET- EN REGELGEVING.....	28
4.2.1 Reguliere toelating ('Managed Migration').....	28
4.2.2. Toegangspoorten en Grensbewaking.....	31
4.2.3. Integratie en vestiging	31
4.2.4. Vluchtelingenbescherming en Asiel.....	32
4.2.5. Staatsburgerschap en Naturalisatie	33
4.2.6 Terugkeer.....	34
4.2.7. Overig.....	34
4.3. JURISPRUDENTIE	36
4.3.1. Nederlandse jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State	36
4.3.2. jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM).....	38
4.3.3. Jurisprudentie van het Hof van Justitie EG	39
4.4. IMPLEMENTATIE VAN EUROPESE REGELGEVING	41
4.4.1. Verordeningen van de Raad	41
4.4.2. Richtlijnen van de Raad.....	42
5. OVERIGE VRAAGSTUKKEN.....	46
5.1. ARBEIDSMARKT EN WERKGELEGENHEID.....	46
5.1.1. Landelijke overheidsinitiatieven.....	46
5.2. HUISVESTING EN STEDELIJKE ONTWIKKELING	48
5.2.1. Landelijke beleidsvoornemens voor verbetering woonsituatie allochtonen.....	48
5.3. ONDERWIJS	49
5.3.1. Landelijke initiatieven ten aanzien van verminderen onderwijsstanden allochtonen	49
5.4. GEZONDHEIDSZORG.....	50
5.4.1. Beleidswijzigingen in de gezondheidszorg	50
5.4.2. Belangrijke landelijke initiatieven ten aanzien van allochtonen en de gezondheidszorg..	52
5.5. FAMILIE, JONGEREN EN OUDEREN	52
5.5.1. Belangrijke landelijke initiatieven voor jeugdige allochtonen.....	52
5.6. GENDER	54
5.7. KWETSBARE GROEPEN	54
5.8. DISCRIMINATIE	54

ANNEX.....	55
A. MIGRATIESTROMEN	55
B. MIGRATIEGROEPEN.....	60
LIJST VAN ONDERWERPEN	61
BIBLIOGRAPHY	63

1. Inleidende samenvatting

In dit rapport, 'Ontwikkelingen in het Nederlandse Migratie- en Asielbeleid, 1 juli 2004 – 31 december 2005', wordt een overzicht gegeven van de ontwikkelingen en veranderingen die hebben plaatsgevonden in Nederland op het gebied van asiel en migratie in de referentieperiode.

Het rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratie Netwerk (EMN). Het EMN is een initiatief van de Europese Commissie en ingesteld om de Gemeenschap, haar lidstaten en op de langere termijn het publiek te voorzien van objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel in de Europese Unie. Per lidstaat zijn nationale contactpunten aangewezen die informatie over migratie verzamelen en analyseren. Binnen Nederland is de afdeling INDIAC, het Informatie- en Analyse Centrum van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), nationaal contactpunt voor het EMN.

Elk nationaal contactpunt van het EMN levert een nationale bijdrage van dit zogenoemde 'Policy Analysis Report'. Deze nationale bijdragen zullen worden gebundeld en met elkaar worden vergeleken in een vergelijkende Europese studie.

Het rapport dat voor u ligt, is de Nederlandse bijdrage aan het 'Policy Analysis Report' dat voor de tweede maal in opdracht van het EMN tot stand is gekomen. In het eerste Policy Analysis Report zijn de ontwikkelingen en veranderingen op het gebied van asiel en migratie in de deelnemende lidstaten in de periode 1 januari 2003 tot en met 31 juli 2004 weergegeven. De eerste rapportageronde was facultatief en Nederland was een van de lidstaten die destijds geen bijdrage heeft geleverd.

Na het samenvattende eerste hoofdstuk wordt in Hoofdstuk 2 'Algemene trends in migratie en asiel' voor de referentieperiode een overzicht gegeven van de migratiestromen en worden de migratiegroepen geïnventariseerd. Hoewel het migratiesaldo positief is, is het opvallend dat het de laatste jaren afneemt. De oorzaak is dat de emigratie dan wel licht is gestegen maar dat de immigratie sterker daalt. Van het aantal immigranten is vooral het aantal asielzoekers dat gedurende de referentieperiode in Nederland asiel heeft aangevraagd in vergelijking met voorgaande jaren sterk gedaald. De Annex in dit rapport geeft in grafieken en tabellen verder inzage in deze statistische informatie.

In het derde hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de politieke ontwikkelingen die hebben plaatsgevonden op het gebied van asiel en migratie in de referentieperiode. Eerst wordt een kort overzicht gegeven van het Nederlandse politieke systeem. Vervolgens worden de algemene politieke ontwikkelingen in Nederland en de belangrijkste instellingen / actoren op het gebied van migratie behandeld. Tenslotte worden de belangrijkste maatschappelijke debatten en ontwikkelingen op de volgende gebieden beschreven: reguliere toelating ('managed migration'), toegangspoorten en grensbewaking, integratie en vestiging, vluchtelingenbescherming en asiel, staatsburgerschap en naturalisatie en terugkeer. Achterin het rapport is een lijst van onderwerpen opgenomen van de behandelde debatten. Opvallend is dat zes van de in totaal twaalf behandelde maatschappelijke debatten plaatsvonden op het gebied van 'Integratie en vestiging'. Zo hebben er maatschappelijke debatten plaatsgevonden over de aanpak en preventie van eerwraak en de mogelijkheid / noodzakelijkheid om een algemeen verbod op het dragen van boerka's in openbare ruimten en in specifieke gevallen op het dragen van een hoofddoek, in te voeren. Daarnaast gingen veel maatschappelijke debatten over voorstellen tot wijziging van wet- en regelgeving. Zoals het voorstel over een nieuwe Wet inburgering en het voorstel tot wetwijziging inburgering buitenland.

In het vierde hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de veranderingen en ontwikkelingen die tijdens de referentieperiode in de Nederlandse wet- en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van asiel en migratie hebben plaatsgevonden. Deze zijn op dezelfde gebieden als in het voorgaande hoofdstuk weergegeven (resp. reguliere toelating ('managed migration'), toegangspoorten en grensbewaking, integratie en vestiging, vluchtelingenbescherming en asiel, staatsburgerschap en naturalisatie en terugkeer). Er is daarbij gekeken naar zowel wijzigingen van wetten als wijzigingen in lagere regelgeving.

In totaal zijn vijf wijzigingen besproken. Op het gebied van reguliere toelating hebben twee wijzigingen plaatsgevonden waarover ook een maatschappelijk debat is geweest. Dit waren de aanscherping van de voorwaarden voor het verkrijgen van een vergunning met als verblijfsdoel gezinshereniging of gezinsvorming en over de legesverhoging van reguliere verblijfsvergunningen.

Met betrekking tot de Nederlandse jurisprudentie is gekeken naar toonaangevende arresten van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, bijvoorbeeld een arrest waarin de Afdeling prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie EG heeft gesteld. Ook zijn de veranderingen en ontwikkelingen die in de Nederlandse wet- en regelgeving hebben plaatsgevonden onder invloed van de wet- en regelgeving en jurisprudentie van de Europese Unie beschreven. Er is daarbij gekeken naar de Europese verordeningen die tijdens de referentieperiode tot stand zijn gekomen en naar de Europese richtlijnen die tijdens de referentieperiode tot stand zijn gekomen en/of zijn geïmplementeerd. Daarnaast is de belangrijkste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie EG beschreven, zoals jurisprudentie die tot een wijziging van de Nederlandse wet- en regelgeving kan leiden. Een lijst van onderwerpen, onder andere met de wijzigingen in wet- en regelgeving en de jurisprudentie, is achter in het rapport opgenomen.

Ten slotte zijn in hoofdstuk 5 de veranderingen en ontwikkelingen die tijdens de referentieperiode hebben plaatsgevonden in het Nederlandse beleid op de volgende gebieden beschreven: Arbeidsmarkt en werkgelegenheid, Huisvesting en stedelijke ontwikkeling, Onderwijs, Gezondheidszorg, Familie, jongeren en ouderen, Gender, Kwetsbare groepen en Discriminatie. Gedurende de referentieperiode is aangaande deze thema's minder gewijzigd in de wet- en regelgeving op deze gebieden. In dit hoofdstuk worden voornamelijk de belangrijkste landelijke initiatieven op deze gebieden beschreven. De meesten hiervan hebben betrekking op integratie. Wederom wordt verwezen naar de lijst met onderwerpen achterin het rapport waarin de onderwerpen zijn opgenomen.

Zoals reeds genoemd, zijn achterin het rapport de Annex, de Lijst van onderwerpen en de Literatuurlijst (Bibliography) opgenomen.

2. Algemene trends in migratie en asiel

In dit hoofdstuk wordt in het kort een overzicht gegeven van de migratiestromen en de vestiging van migranten gedurende de referentieperiode. De informatie in dit hoofdstuk is afkomstig van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Het CBS heeft ten tijde van het schrijven van dit rapport nog geen gegevens over de migratiestromen en van de inventarisatie van migratiegroepen in de periode 1 januari 2005 tot en met 31 december 2005. Deze gegevens zijn voor het jaar 2004 (1 januari 2004 tot en met 31 december 2004) wel beschikbaar en worden in dit hoofdstuk vermeld.

In paragraaf 2.1. worden de migratiestromen beschreven en statistisch weergegeven. In deze paragraaf wordt ingegaan op het aantal immigranten dat zich in Nederland heeft gevestigd en het aantal emigranten dat uit Nederland is vertrokken.

In paragraaf 2.2. wordt een (statistische) overzicht gegeven van migratiegroepen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Daarbij wordt onder andere gekeken naar het aantal westerse en niet-westerse allochtonen dat in Nederland woonachtig is.

Ter verduidelijking zijn tabellen en grafieken van hetgeen in dit hoofdstuk wordt beschreven in de annex opgenomen.

Verklarende begrippenlijst:

- emigranten: personen die vertrekken uit Nederland om zich in een ander land te vestigen.
- immigranten: personen die zich vanuit het buitenland in Nederland vestigen.
- asielverzoeken: verzoeken ingediend door personen die om uiteenlopende redenen hun land hebben verlaten om in een ander land (in dit geval in Nederland) bescherming of asiel aan te vragen.
- allochtoon: persoon van wie tenminste één van de ouders in het buitenland is geboren.
- niet-westerse allochtonen:
personen die hun herkomst hebben in Turkije, Afrika, Latijns-Amerika en Azië, met uitzondering van personen uit het voormalig Nederlands-Indië /Indonesië en uit Japan. Zij worden op grond van hun sociaal-economische positie tot de westerse allochtonen gerekend.
- westerse allochtonen:
personen die hun herkomst niet in Nederland hebben en niet onder definitie van niet-westerse allochtoon vallen.
- migratiesaldo: het aantal personen dat zich in Nederland heeft gevestigd minus het aantal personen dat zich vanuit Nederland in het buitenland heeft gevestigd.

2.1. Migratiestromen, statistische informatie over immigranten, emigranten en asielzoekers

Voordat specifiek ingegaan wordt op het aantal immigranten dat zich tijdens de referentieperiode in Nederland heeft gevestigd en het aantal emigranten dat tijdens de referentieperiode uit Nederland is vertrokken wordt kort ingegaan op het migratiesaldo. Zo kan alvast een overzicht worden verkregen van de verhouding tussen het aantal immigranten dat zich de afgelopen jaren in Nederland heeft gevestigd en het aantal emigranten dat de afgelopen jaren uit Nederland is vertrokken.

Het migratiesaldo is de afgelopen jaren sterk gedaald. Dit betekent dat het aantal emigranten ten opzichte van het aantal immigranten in verhouding tot voorgaande jaren (sterk) toeneemt. In de periode 1 januari tot en met

31 december 2004 was het migratiesaldo 18.970. In 2003 was het migratiesaldo 35.629, in 2002 was het migratiesaldo 54.522. In het jaar 2000 was het migratiesaldo van de afgelopen tien jaar het hoogst, namelijk 71.649.

2.1.1. Immigranten¹

In de periode 1 januari tot en met 31 december 2004 hebben zich in totaal 94.019 immigranten in Nederland gevestigd. Daarvan waren 46.200 immigranten van het mannelijk geslacht en 47.819 van het vrouwelijke. Het totaal aantal immigranten is in vergelijking met voorgaande jaren gedaald en is het laagste aantal van de afgelopen tien jaar. In de afgelopen tien jaar was het aantal immigranten het hoogst in 2001. In het jaar 2001 hadden zich in totaal 133.404 immigranten in Nederland gevestigd. Vanaf het jaar 2001 is het aantal immigranten dat zich in Nederland vestigt, afgenomen.

De belangrijkste landen van herkomst van de immigranten in 2004 waren Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België, de Nederlandse Antillen/Aruba en Polen.² In 2004 waren de meeste immigranten tussen de 20 en 65 jaar (70.439), 21.938 immigranten waren 20 jaar of jonger en ongeveer 1.642 immigranten waren ouder dan 65 jaar.

- Migratiemotief

In de periode 1 januari tot en met 31 december 2004 vroegen de meeste immigranten³ een verblijfsvergunning aan met de verblijfsdoelen 'verrichten van arbeid' (15.637 personen) en 'gezinsvorming' (15.377 personen). Daarna waren de belangrijkste migratiemotieven 'gezinshereniging' (10.623 personen) en 'studie' (10.194 personen). Het migratiemotief 'studie' is ondanks het dalende totaal aantal immigranten toegenomen. De verblijfsaanvragen door niet-Nederlandse immigranten op grond van de migratiemotieven, 'arbeid', 'gezinshereniging' en 'gezinsvorming' zijn in verhouding tot voorgaande jaren vrijwel gelijk gebleven. Uit de statistieken van voorgaande jaren blijkt dat vooral het migratiemotief 'asiel' (2.966 personen in 2004) enorm is gedaald. Bij de indeling in migratiemotieven hanteert het CBS voor het migratiemotief 'asiel' een definitie die uitgaat van de asielzoekers die zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA). Daarvan is sprake als een asielzoeker een verblijfstitel krijgt en de centrale asielopvang verlaat. Daarnaast komen ook asielzoekers die langer dan een half jaar in een centrale opvangvoorziening verblijven in aanmerking voor inschrijving in de GBA. Dit is een deelgroep van de groep van personen die een asielaanvraag heeft ingediend.

- Ingediende asielaanvragen

Dit zijn aanvragen die zijn ingediend door personen die om uiteenlopende redenen hun land hebben verlaten om in een ander land (in casu Nederland) bescherming of asiel aan te vragen. Slechts een deelgroep hiervan zal volgens het CBS vallen onder de personen die asiel als migratiemotief hebben (zie ook hierboven bij migratiemotief).

In de periode 1 januari tot en met 31 december 2004 zijn er in totaal 9.780 asielaanvragen ingediend. Daarvan zijn er in totaal 5.800 asielverzoeken door mannen ingediend en 3.700 asielverzoeken door vrouwen.⁴

¹ Website Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl, bezocht op 10 januari 2005

² De belangrijkste landen van herkomst van de immigranten in 2004 zijn Duitsland (8.671), het Verenigd Koninkrijk (5.405), België (5.303), de Nederlandse Antillen/Aruba (5.157) en Polen (5.037). Website Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl, bezocht op 10 januari 2005.

³ Er is daarbij gekeken naar het migratiemotief van de immigranten die niet de Nederlandse nationaliteit hebben. Website Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl, bezocht op 10 januari 2005.

⁴ Van 280 asielverzoeken is het geslacht onbekend. Website Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl, bezocht op 10 januari 2005.

De belangrijkste landen van herkomst van de personen die in het jaar 2004 een asielaanvraag hadden ingediend, waren Irak (1.040 asielerzoeken), Somalië (790 asielerzoeken), Afghanistan (690 asielerzoeken), Iran (450 asielerzoeken) en Servië en Montenegro (400 asielerzoeken). Op de website van het CBS staat het aantal asielaanvragen dat is ingediend vanaf 1998. In dat jaar was het aantal asielaanvragen het hoogst met in totaal 45.220 ingediende aanvragen. Ook in 2000 was het aantal asielaanvragen hoog. In dit jaar werden in Nederland 43.560 asielaanvragen ingediend. Vanaf 2000 is het aantal asielaanvragen afgenomen. Van alle personen die asiel hebben aangevraagd in 2004 zijn 2.840 personen jonger dan 15 jaar, 850 personen 15 tot en met 18 jaar en 6.080 personen boven de 18 jaar.

2.1.2. Emigranten

In de periode 1 januari tot en met 31 december 2004 was het totaal aantal emigranten 75.094. Hiervan waren 39.504 mannen en 35.545 vrouwen. De belangrijkste landen van bestemming waren Duitsland, België, Verenigd Koninkrijk, de Nederlandse Antillen/ Aruba en de Verenigde Staten.⁵ Het totaal aantal emigranten is vergeleken met voorgaande jaren gestegen. De afgelopen tien jaar was in 1999 het aantal emigranten het laagst (59.023) en vanaf toen is het aantal emigranten alleen maar gestegen. De meeste emigranten zijn tussen de 20 en 65 jaar (54.174 emigranten), de grootste groep daarna zijn diegenen van 0-20 jaar (18.497 emigranten) en er zijn 2.378 emigranten ouder dan 65 jaar.

2.2. Statistisch overzicht van migratiegroepen

Voordat specifiek ingegaan wordt op het aantal niet-westerse en westerse allochtonen dat in Nederland woonachtig is wordt kort ingegaan op de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Daarbij wordt een overzicht gegeven van het totaal aantal autochtonen en allochtonen (verdeeld in totaal aantal westerse en niet-westerse allochtonen) dat op 1 januari 2005 in Nederland woonachtig is.

Op 1 januari 2005 heeft Nederland 16.258.032 inwoners. Van deze inwoners zijn 13.169.880 inwoners autochtoon en 3.088.152 inwoners allochtoon. Van het totaal aantal allochtone inwoners in Nederland zijn 1.419.855 inwoners, westerse allochtoon en 1.668.297 inwoners, niet-westerse allochtoon.⁶

- Westerse allochtonen

De vijf grootste groepen westerse allochtonen komen uit respectievelijk Nederlands Indië / Indonesië (395.800 personen), Duitsland (368.200 personen), België (112.600 personen), Verenigd Koninkrijk (76.000 personen) en voormalig Joegoslavië (76.100 personen). Bijna de helft van het totaal aantal westerse allochtonen bestaat dus uit Indonesiërs en Duitsers.

Doordat de gemiddelde leeftijd van de Indonesische en Duitse herkomstgroepen over het algemeen hoog is, is het aantal Indonesische en Duitse allochtonen in het afgelopen decennia afgenomen. Het aantal Belgen, dat naar omvang de derde westerse groep allochtonen vormt, is vrijwel gelijk gebleven. Het sterkst in aantal toegenomen, zijn de allochtonen uit de voormalige Sovjetunie (en dan vooral personen uit Litouwen,

⁵ Duitsland (9.552 emigranten), België (9.467 emigranten), Verenigd Koninkrijk (8.887 emigranten), Nederlandse Antillen (6.752 emigranten) en Verenigde Staten (4.218). Website Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl, bezocht op 10 januari 2005.

⁶ Website Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl, bezocht op 8 februari 2005.

Azerbeidzjan, Letland, Estland, Oekraïne en Armenië).⁷ Van de westerse allochtonen zijn de Belgische en Duitse herkomstgroepen het meest vergrijsd. Binnen deze groepen bevinden zich naar verhouding meer 65-plussers dan onder autochtonen. Zo is bijvoorbeeld ongeveer 26 procent van de Duisters in Nederland 65 jaar of ouder. Van de autochtonen is ongeveer 15 procent 65 jaar of ouder. De groepen westerse allochtonen uit het voormalig Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie zijn van de vijf grootste westerse bevolkingsgroepen relatief het jongst.

- Niet-westerse allochtonen

De vijf grootste groepen niet-westerse allochtonen komen uit respectievelijk Turkije (357.900 personen), Suriname (328.000 personen), Marokko (314.700 personen), Nederlandse Antillen / Aruba (129.700 personen) en China (43.900 personen). Van de niet-westers allochtone herkomstgroepen nam die van de Marokkanen sinds 1996 het meest in omvang toe en werd er relatief de sterkste groei geregistreerd onder Afghanen. Het aantal Turken, Marokkanen en Surinamers nam vrij gelijkmatig toe, terwijl de jaarlijkse groei van de Antilliaanse / Arubaanse herkomstgroep vooral onder invloed van economische ontwikkeling op de Nederlandse Antillen toenam. De niet-westerse allochtonen zijn gemiddeld jonger dan de autochtonen. De groep Somaliërs is gemiddeld het jongst, daarna komen de Afghanen en vervolgens de Marokkanen. Zo is bijvoorbeeld ongeveer 47 procent van de Somalische bevolking tussen de 0-19 jaar, terwijl van de autochtone bevolking ongeveer 23,5 procent tussen de 0-19 jaar is. Ook zijn de niet-westers allochtonen over het algemeen aanzienlijk minder vergrijsd dan de autochtonen en westerse allochtonen.⁸

⁷ Garssen, J., Nicolaas, H. en Sprangers, A., 2005, 'Demografie van de allochtonen in Nederland', Bevolkingstrends: Statistisch kwartaalblad over de demografie in Nederland, 3^e kwartaal 2005, p. 96-121, Website van het Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl/NR/rdonlyres/288C8035-40B6-4A97-98C8-791EC56D9363/0/2005k3b15pub.pdf, bezocht op 10 januari 2005.

⁸ Garssen, J., Nicolaas, H. en Sprangers, A., 2005, 'Demografie van de allochtonen in Nederland', Bevolkingstrends: Statistisch kwartaalblad over de demografie in Nederland, 3^e kwartaal 2005, p. 96-121, Website van het Centraal Bureau voor de Statistiek, www.cbs.nl/NR/rdonlyres/288C8035-40B6-4A97-98C8-791EC56D9363/0/2005k3b15pub.pdf, bezocht op 10 januari 2005.

3. Politieke ontwikkelingen

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de politieke ontwikkelingen die tijdens de referentieperiode in het vreemdelingenbeleid hebben plaatsgevonden. Eerst wordt een kort overzicht gegeven van de algemene structuur van het politieke systeem. Daarbij wordt kort een overzicht gegeven van het staatsrechtelijk bestel en van de belangrijkste instellingen / actoren op het gebied van migratie in Nederland. Vervolgens worden de algemene politieke ontwikkelingen in Nederland behandeld. In het verlengde hiervan worden in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk de belangrijkste maatschappelijke debatten en ontwikkelingen op migratiegebied beschreven. Deze debatten en ontwikkelingen zijn opgesplitst in de volgende aandachtsgebieden: reguliere toelating ('managed migration'), toegangspoorten en grensbewaking, integratie en vestiging, vluchtelingenbescherming en asiel, staatsburgerschap en naturalisatie en terugkeer.

3.1. Het politieke systeem

3.1.1. Staatsrechtelijk overzicht

Nederland heeft een parlementair stelsel. Het parlement bestaat uit twee kamers, de Eerste Kamer en de Tweede Kamer (samen de Staten-Generaal genoemd). De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door Provinciale Staten. De taken van de Eerste Kamer liggen vooral op het gebied van het aannemen of verwerpen van wetsvoorstellen afkomstig van de Tweede Kamer. Als in de Tweede Kamer een wetsvoorstel is aangenomen, gaat deze voor behandeling naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer mag echter geen veranderingen in het voorstel aanbrengen. Zij keurt het voorstel goed of af. Daarnaast heeft de Eerste Kamer een belangrijke rol bij het controleren van de werkzaamheden van de regering. De Tweede Kamer is de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging.⁹ Belangrijke taken van de Tweede Kamer zijn medewetgeving en controle van het kabinet. Het kabinet bestaat uit de gezamenlijke ministers en staatssecretarissen onder leiding van de minister-president. Een staatssecretaris treedt in gevallen waarin de minister het nodig acht, met inachtneming van diens aanwijzingen, in zijn plaats als minister op.¹⁰ Elke minister heeft een bepaald taakgebied of portefeuille, zo is er bijvoorbeeld een minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een minister van Buitenlandse Zaken en een minister van Justitie. De minister is verantwoordelijk voor zijn ministerie. In sommige ministeries zijn meerdere ministers werkzaam, deze ministers zijn dan ieder verantwoordelijk voor hun eigen terrein. Tot het ministerie van Justitie behoren zowel de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Ministers en staatssecretarissen dienen verantwoording af te leggen over het gevoerde en te voeren beleid. Deze verantwoordelijkheid houdt in dat een minister en/ of staatssecretaris (en eventueel het hele kabinet) moet aftreden bij gebleken vertrouwensverlies van de zijde van het parlement. De ministers zijn daarnaast politiek verantwoordelijk voor het optreden van de koningin, zij is onschendbaar.¹¹ In de regering zitten de volgende partijen, het Christen-Democratisch Appèl (CDA), een christelijke partij, de Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (VVD), een liberale partij en Democraten 1966 (D66) een (progressief)

⁹ Taken en Positie Eerste Kamer, website Eerste Kamer, <http://www.eerstekamer.nl/>, bezocht op 30 januari 2006

¹⁰ Prof. Mr. De Meij, J.M.; Prof. Mr. Van der Vlies, I.C. (eds.): 2000, Inleiding tot het Staats en Bestuursrecht Kluwer b.v./Deventer

¹¹ Prof. Mr. De Meij, J.M.; Prof. Mr. Van der Vlies, I.C. (eds.): 2000, Inleiding tot het Staats en Bestuursrecht Kluwer b.v./Deventer en website van het parlement, <http://www.parlement.com/>, bezocht op 1 november 2005

sociaal-liberale partij.¹² De Tweede Kamer telt 150 leden. Naast de hierboven beschreven regeringspartijen zijn ook de volgende oppositiepartijen vertegenwoordigd. De Partij van de Arbeid (PvdA), een sociaal-democratische partij, de SP, een socialistische partij, GroenLinks, een progressief socialistische milieupartij en de Lijst Pim Fortuyn (LPF). De LPF is opgericht in 2002 na de breuk tussen de lijsttrekker Pim Fortuyn en de partij Leefbaar Nederland. Daarnaast zijn er nog de Staatskundig Gereformeerde Partij (SGP) en de ChristenUnie, beide christelijke reformatorische partijen. Als laatste zijn er nog twee eenmansfracties, Geert Wilders is sinds 2 september 2004 een onafhankelijk Tweede-Kamerlid, daarvoor maakte hij deel uit van de VVD-fractie en Ali Lazrak maakte tot 2 februari 2004 maakte deel uit van de SP-fractie.

3.1.2. Belangrijke instellingen op het gebied van migratie en asiel

- Immigratie en Naturalisatiedienst (IND)

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid de beschikking over een agentschap, de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De IND is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden. De IND valt onder het ministerie van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid van de IND.¹³

- Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA).

Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is een zelfstandig bestuursorgaan dat wordt bekostigd door het ministerie van Justitie. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is politiek aanspreekbaar. Het COA is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Ze zorgt voor onderdak voor de asielzoekers gedurende de asielprocedure, bereidt asielzoekers voor op een verblijf in Nederland, terugkeer naar het land van herkomst of doormigratie.¹⁴

- Koninklijke Marechaussee (Kmar)

De Kmar laat zich het best typeren als een politieorganisatie met een militaire status. De Kmar valt onder het ministerie van Defensie maar werkt ook voor het ministerie van Justitie en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De Kmar heeft onder andere een aantal taken in het kader van de handhaving van de Vreemdelingenwet op het gebied van grensbewaking en toezicht, zoals het uitvoeren van persoonscontrole aan de grenzen en het mobiel toezicht op vreemdelingen.¹⁵ De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is verantwoordelijk voor de uitoefening van de taken van de Kmar in het kader van de handhaving van de Vreemdelingenwet op het gebied van grensbewaking en toezicht en stelt de doelen en prioriteiten op het gebied van grensbewaking en toezicht vast. De minister van Defensie is verantwoordelijk voor het leveren van de mensen en middelen om de taken in het kader van de Vreemdelingenwet te vervullen.¹⁶

¹² Website van het parlement, <http://www.parlement.com/>, bezocht op 1 november 2005

¹³ Website van de IND, www.ind.nl, bezocht op 2 november 2005, en Kuijjer, A. (eds.): 2002, Nederlands vreemdelingenrecht. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

¹⁴ Website van het COA, <http://www.coa.nl/NED/website/home.asp> bezocht op 1 november 2005.

¹⁵ Website Vreemdelingenketen, http://www.vreemdelingenketen.nl/deketen/partners/Koninklijke_Marechaussee.asp, bezocht op 14 november 2005.

- Vreemdelingenpolitie (VP)

De algemene taken van de politie zijn kort samengevat, dat de politie moet zorgen voor een veilige en leefbare samenleving en hulp moet verlenen aan mensen die dat nodig hebben. Ook heeft de politie een aantal specialistische taken, waaronder vreemdelingenzorg. Deze specialistische taak wordt uitgevoerd door de vreemdelingenpolitie (VP). De belangrijkste taken van de VP zijn, het houden van toezicht op personen die in Nederland verblijven en het houden van toezicht op de naleving van procedures, daarbij in het bijzonder op de meldplicht van asielzoekers.¹⁷ Daarnaast vervult de VP een rol bij het uitzetten van vreemdelingen van wie het verzoek definitief is afgewezen.¹⁸

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Binnenlandse Zaken zijn samen verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken van de VP. Indien deze taken zich afspelen op het gebied van de openbare orde is de burgemeester (en daarmee ook de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) verantwoordelijk. Daarnaast is de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de Nederlandse politie als geheel.¹⁹

- Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ)

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) is een onafhankelijk adviescollege ingesteld bij de Vreemdelingenwet 2000. De taken van de ACVZ staan beschreven in de Vreemdelingenwet 2000. De hoofdtaak van de ACVZ is algemene advisering over het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid. Omdat de vreemdelingenportefeuille is opgedragen aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, zijn in de praktijk de meeste uitgebrachte adviezen primair aan deze minister gericht.²⁰

- Vreemdelingenkamer van de rechtbank

De Vreemdelingenkamer behoort tot de sector bestuursrecht van de rechtbank in Den Haag en houdt zich uitsluitend bezig met het behandelen van vreemdelingenrechtelijke geschillen. Formeel behandelt alleen de rechtbank 's-Gravenhage vreemdelingenrechtelijke geschillen. De rechtszittingen vinden echter niet alleen plaats in Den Haag, maar ook in de zogeheten nevenzittingsplaatsen. Alle negentien rechtbanken in Nederland, hebben een vreemdelingenkamer. In de vreemdelingenkamer wordt het beroep in vreemdelingzaken behandeld.²¹

- Raad van State (RvS)

De Raad van State is onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en bestuur. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) is op het gebied van het vreemdelingenrecht de hoogste algemene bestuursrechter van het land. Hier vindt de behandeling van het hoger beroep van vreemdelingenzaken plaats.²²

- Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken heeft tot taak de coördinatie en uitvoering van het buitenlands beleid van de Nederlandse regering. Het ministerie opereert zowel vanuit het departement in Den Haag als vanuit de

¹⁶ Vreemdelingencirculaire 2000, deel A1, A2, A3, A4, A5 en artt 46 - 48 Vreemdelingenwet 2000.

¹⁷ Asielzoekers dienen zich wekelijks te melden bij de Vreemdelingenpolitie, meestal aanwezig op de opvanglocatie. Website COA, <http://www.coa.nl/NED/website/page.asp?menuid=37#Meldplicht>, bezocht op 18 januari 2005.

¹⁸ Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers en andere vreemdelingen, november 2005. Website justitie, http://www.justitie.nl/publicaties/brochures_en_factsheets/factsheets/terugkeer_asielzoekers.asp, bezocht op 31 januari 2005.

¹⁹ Artikel 172 Gemeentewet, artt 3, 12 en 54 Politiewet en artt 47 en 48 Vreemdelingenwet.

²⁰ Website ACVZ, <http://www.acvz.com/>, bezocht op 1 november 2005.

²¹ Artikel 8:7, lid 2 Algemene wet bestuursrecht en artikel 71 Vreemdelingenwet 2000 en Kuijer, A. (eds.): 2002, Nederlands vreemdelingenrecht. Boom Juridische uitgevers, Den Haag, en Website Vreemdelingenketen, http://www.vreemdelingenketen.nl/deketen/partners/Vreemdelingenkamer_van_de_Rechtbank_Den_Haag.asp, bezocht op 26 nov.2005.

²² Website Raad van State, <http://www.raadvanstate.nl/>, bezocht op 1 november 2005.

ambassades, permanente vertegenwoordigingen en consulaten-generaal verspreid over de hele wereld. Het ministerie van Buitenlandse Zaken vervult onder andere een rol bij de verlening en afgifte van visa. Er zijn verschillende soorten visa. Afhankelijk van de nationaliteit van een vreemdeling en / of de periode die een vreemdeling in Nederland wil verblijven en / of het doel waarvoor de vreemdeling in Nederland wil verblijven, moet een visum worden aangevraagd.²³

- Ministerie van Justitie

Het ministerie van Justitie houdt zich bezig met rechtshandhaving (waaronder criminaliteitsbestrijding) en met het bewaken van de kwaliteit van de wetgeving. Het ministerie is belast met wetgeving op het gebied van privaatrecht, bestuursrecht, vreemdelingenzaken, rechtshulp, jeugdbescherming en delinquentenzorg. Het ministerie van Justitie kent twee ministers, de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie en de minister van Justitie.²⁴

- Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is de vereniging van en voor alle gemeenten. De VNG houdt zich bezig met belangenbehartiging, dienstverlening en heeft daarnaast een platformfunctie voor de gemeenten in Nederland. Daarnaast voert de VNG (vaak samen met ministeries of maatschappelijke organisaties) projecten uit die een gemeentelijk belang dienen. Gemeenten hebben een taak op het gebied van huisvesting en inburgering van toegelaten vreemdelingen. Ook als een toegelaten vreemdeling aanspraak maakt op een bijstandsuitkering of huursubsidie, loopt dit via een gemeentelijke instantie.²⁵

- Een aantal belangrijke non-gouvernementele organisaties op het gebied van asiel- en vreemdelingenrecht
De Internationale Organisatie voor migratie (IOM), Amnesty International, United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Vluchtelingenwerk, Stichting NIDOS (verleent hulp aan jonge vluchtelingen die om diverse redenen (tijdelijk) niet onder het ouderlijk gezag staan) en Stichting Rechtsbijstand Asiel (SRA).

- Andere belangrijke instellingen

Daarnaast zijn er nog een groot aantal andere instellingen die een rol spelen op het gebied van migratie en asiel, dan wel waar het gaat om integratie. Dit zijn de Belastingdienst, de Arbeidsinspectie, het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI), de sociale zekerheidsinstellingen, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), het ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Defensie.

3.2. Algemene politieke ontwikkelingen

Op 22 januari 2003 werden, nadat het kabinet Balkende I na 87 dagen zijn ontslag aanbood, vervroegd Tweede Kamer verkiezingen gehouden. Op 27 mei 2003 trad het nieuwe kabinet Balkenende II aan. Het kabinet bestaat zoals eerder vermeld uit drie partijen, het CDA, de VVD en D66. Het is een centrumrechts kabinet.

²³ Visum kort verblijf in Nederland, mei 2002, http://www.vreemdelingenland.com/vkv_n2.pdf, bezocht op 10 februari 2006.

²⁴ Op 22 juli 2001 trad het kabinet Balkenende I aan waarin voor het eerst een minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie was benoemd. De kabinetten daarvoor kenden alleen staatssecretarissen voor Vreemdelingenzaken en / of Integratie geweest. Op 27 mei 2003 trad het kabinet Balkenende II aan. Het kabinet Balkenende II regeerde gedurende de referentieperiode en ook dit kabinet kent een minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Website parlement, <http://www.parlement.com/>, bezocht op 31 januari 2005.

²⁵ Website vreemdelingenketen, <http://www.vreemdelingenketen.nl/deketen/partners/index.asp>, bezocht op 1 november 2005.

De aanscherping van het migratie- en asielbeleid was een belangrijke doelstelling voor het kabinet Balkenende I, het kabinet zorgde er onder andere voor dat er bij het ministerie van Justitie een aparte minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie kwam. Voor het kabinet Balkenende II is de aanscherping van het migratie- en asielbeleid ook een belangrijke doelstelling. In het regeerakkoord²⁶ en de begrotingen van de jaren 2004²⁷ en 2005²⁸ zijn het zorgen voor betere inburgering van nieuwkomers, het bevorderen van integratie van minderheden, het verscherpen van de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming, het bewerkstelligen van een effectief terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers en het zorgen voor betere opvang voor asielzoekers in de regio van herkomst belangrijke agendapunten. Daarnaast moet illegaal verblijf en het profiteren van illegalen worden bestreden en gestreefd worden naar een Europees asiel- en migratiebeleid en naar versterking van de positie van de *United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)* door aanvulling van het Vluchtelingenverdrag.

Het asiel- en migratiebeleid nam ook een prominente plaats in binnen de werkzaamheden van het Nederlandse EU-voorzitterschap van 1 juli 2004 tot en met 31 december 2004. Tijdens het EU-voorzitterschap is het Haags Programma vastgesteld. In het Haags Programma zijn tien prioriteiten voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid vastgesteld. De vaststelling van het Haags Programma houdt in dat de continuering van het *Tampere* programma van december 1999 is verzekerd. Daarnaast werd tijdens het Nederlandse voorzitterschap het Europees terugkeerbeleid versterkt, werden er voorbereidingen voor de invoering van een uniforme asielprocedure getroffen en heeft het Nederlandse voorzitterschap zich ingezet voor het onderstrepen van het belang van een Europese betrokkenheid bij integratiebeleid en voor versterking van de operationele samenwerking bij de buitengrensbewaking.²⁹

3.1.2. Institutionele veranderingen

- Overdracht van taken van de voormalige vreemdelingendienst aan de IND

Sinds 2001 werd er van verschillende zijden van de regering op aangedrongen om de doorlooptijden voor aanvragen van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) te verkorten. Vreemdelingen die voor een lang verblijf (meer dan drie maanden) naar Nederland willen reizen, hebben afhankelijk van hun nationaliteit een mvv nodig om Nederland in te reizen. Begin 2002 werd besloten om de administratieve taken van de voormalige vreemdelingendienst (nu Vreemdelingenpolitie, VP) over te dragen aan de IND en de gemeenten. De voormalige vreemdelingendienst kon zich dan concentreren op de uitvoering van het vreemdelingentoezicht en de IND en de gemeenten op de toelatingstaken, zo zouden de werkprocessen efficiënter verlopen en de doorlooptijden voor de aanvragen van mvv's worden verkort. In de loop van 2003 en 2004 werd de overdracht bewerkstelligd. Achteraf bleek dat de voorbereiding en implementatie van de overdrachtstaken niet voldoende waren geweest om de overdracht goed te laten verlopen. De taken werden onderschat en planningen bleken niet haalbaar. In een rapport dat is uitgebracht door de Algemene Rekenkamer in september 2005 over het functioneren van de IND wordt vermeld dat de overdracht heeft geleid tot problemen die het functioneren van de IND en gemeenten belemmeren. Onder meer doordat de invoering van een nieuw computersysteem niet soepel verliep zijn er grote vertragingen bij het verwerken van aanvragen

²⁶ 'Meedoen, meer werk, minder regels', CDA, VVD en D66, 16 mei 2003, Website regering, <http://www.regering.nl/regeringsbeleid/bronnen/regeerakkoord/index.jsp>, bezocht op 18 oktober 2005.

²⁷ Jaarverslag van het ministerie van Justitie (VI), Kamerstukken II, 2004-2005, 30 100 VI, nr.1.

²⁸ Begroting 2005, 'De plannen voor 2005', CDA, VVD en D66: 21 september 2004, Website regering, http://www.regering.nl/regeringsbeleid/bronnen/begroting2005/migratie_integratie.jsp, bezocht op 18 oktober 2005.

²⁹ Jaarverslag van het ministerie van Justitie (VI), Kamerstukken II, 2004-2005, 30 100 VI, nr 1 (p.12) en 'Nederlands EU-voorzitterschap 2004', Kamerstukken II 2004-2005, 29 361, nr. 11.

en de uitgifte van verblijfsdocumenten opgetreden.³⁰ Duizenden vreemdelingen kwamen in de problemen omdat hun verblijfspassen niet gedrukt konden worden. Zonder pas konden zij geen woning, werk of uitkering krijgen.³¹

3.3. Belangrijkste politiek-maatschappelijke debatten³²

3.3.1. Reguliere toelating ('Managed migration')

- Aanscherping van de voorwaarden voor gezinsvorming en gezinshereniging

Per 1 november 2004 zijn de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming aangescherpt. Hierdoor is de minimumleeftijd verhoogd, zijn de inkomenseisen verhoogd en vervallen een aantal vrijstellingen. Daarnaast is het beleid ten aanzien van vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde verscherpt. De regeringspartijen VVD en CDA en de rechtse oppositiepartij LPF zijn het eens met de maatregelen. D66 vindt ook dat eisen mogen worden gesteld aan de omstandigheden van migranten die een partner laten overkomen en aan de betrokken migranten zelf. Die eisen vergroten immers hun maatschappelijke kansen in Nederland. Bij het verwerven van een positie spelen leeftijd, opleiding en inkomen een rol. Wel is D66 van mening dat door de maatregel bepaalde groepen onevenredig benadeeld zullen worden. Zoals ontwikkelingswerkers, zij verblijven vaak lange tijd in het buitenland en verdienen over het algemeen weinig. Indien zij in het buitenland een partner vinden en deze op grond van gezinsvorming naar Nederland willen laten overkomen zal (met name) de verhoging van de inkomenseis dit moeilijk maken. De linkse oppositiepartijen GroenLinks, PvdA en SP stellen vraagtekens bij de effectiviteit en proportionaliteit van de maatregel. PvdA vindt dat er beter kan worden gekeken naar opleidingsniveau als voorwaarde voor binnenkomst. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wijst erop dat ze ook bij gezinshereniging en gezinsvorming in alle gevallen gebruik kan maken van haar discretionaire bevoegdheid als iemand onevenredig wordt benadeeld.³³

- Nieuw legesstelsel

Per 1 juli 2005 zijn de legesbedragen voor het aanvragen, wijzigen en verlengen van een verblijfsvergunning aangepast. Voorafgaand aan de invoering van het nieuwe legesstelsel heeft er een debat over de hoogte van de leges plaatsgevonden. De hoogte van de leges worden bepaald door de IND, waarbij kostendekkendheid het uitgangspunt is. In het voorstel dat aan de wijziging van het nieuwe legesstelsel ten grondslag ligt, volgt dat de leges voor verkorte procedures en de leges voor vreemdelingen die al voor langere tijd in Nederland verblijven, over het algemeen zijn verlaagd. De leges voor de aanvraag van een machtiging tot voorlopig verblijf zijn aanzienlijk verhoogd. Voorafgaand aan de invoering van het nieuwe legesstelsel werd gediscussieerd over het voorstel van het nieuwe legesstelsel, over het uitgangspunt van kostendekkendheid en het effect van voorgaande legesverhogingen.

De regeringspartijen CDA en VVD vinden de kostendekkendheid een eerlijk uitgangspunt mits de kosten transparant zijn en in de hand worden gehouden. Daarnaast zijn zij van mening dat de verhoging van de leges tot nu toe nog nauwelijks invloed heeft gehad op de efficiency van de werkwijze van de IND. De linkse

³⁰ Algemene Rekenkamer: 15 september 2005, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30240, nrs.1-2.

³¹ Computerfout belet nieuwe immigrant om in te burgeren, 15-09-2004, (Website buitenlandse partner, <http://www.buitenlandsepartner.nl/forum/viewtopic.php?p=14144> (dit stuk heeft de buitenlandse partner gehaald uit de Volkskrant 15-09-2004), bezocht op 10 februari 2006.

³² De politieke debatten zijn behandeld tot en met 1 november 2005.

oppositiepartijen (PvdA, GroenLinks en SP) zijn van mening dat handhaving van de voorgaande legesverhoging onredelijk, onrechtmatig en onverstandig is. Zij vinden dat de hoogte van de leges niet kostendekkend hoeft te zijn indien de hoogte van de door te berekenen kosten onevenredig zijn met de te dienen belangen. Ook vinden zij dat de IND inefficiënt te werk gaat. Daarnaast vragen zij zich af of de verhoging niet in strijd is met artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), het recht op eerbiediging van gezinsleven. In een uitspraak van de rechtbank op 16 februari 2005 is bepaald door de rechtbank in Den Haag dat het heffen van leges in bijzondere individuele gevallen een ontoelaatbare inbreuk kan vormen op artikel 8 EVRM. Zij willen dat er een hardheidsclausule in het nieuwe legeshuis wordt opgenomen waarop vreemdelingen die vanwege uitzonderlijke omstandigheden niet kunnen voldoen aan de legesverplichting een beroep kunnen doen. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie wijst erop dat aan het nieuwe legessysteem de behandelkosten ten grondslag liggen. De legestarieven worden in eerste instantie bepaald door 100 procent kostendekkendheid en momenteel worden deze kosten voor nog maar ongeveer 69 procent gedekt. Bij binnenkomst zijn de behandelkosten het hoogst, omdat de voorwaarden voor het eerst moeten worden getoetst. Naarmate de vreemdelingen langer in Nederland verblijven, nemen de kosten af. Daarnaast is er sprake van een laag tarief bij verkorte procedures, zoals voor kennismigranten. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ziet verder geen aanleiding om in het nieuwe legeshuis een hardheidsclausule op te nemen. De minister overweegt wel om in bijzondere individuele aan artikel 8 EVRM gerelateerde gevallen ontheffing van de legesverplichting te verlenen. Verder is zij van mening dat de IND niet inefficiënt werkt.³⁴

3.3.2. Toegangspoorten en grensbewaking

Op dit gebied hebben gedurende de referentieperiode geen debatten plaatsgevonden die in het kader van deze rapportage noemenswaardig zijn.

3.3.3. Integratie en vestiging

- Wetswijziging met betrekking tot inburgering in het buitenland

In de Tweede Kamer is het afgelopen jaar veel aandacht besteed aan de verscherping van de inburgeringseisen om de integratie van allochtonen te bevorderen. Op 21 juli 2004 is er een voorstel tot wetswijziging van de Vreemdelingenwet 2000 opgesteld.³⁵ Deze wetswijziging houdt in dat voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd³⁶ aan een extra voorwaarde moet worden voldaan, zijnde dat vreemdelingen voordat ze naar Nederland komen basiskennis moeten hebben van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving. Dit wordt getoetst door examen te doen in het land van herkomst. De toets zal per telefoon worden afgenomen. De wetswijziging wordt op 15 maart 2006 van kracht.³⁷

In de Tweede Kamer is overeenstemming over de doelstelling van de wet, namelijk een betere integratie en emancipatie van huwelijksmigranten. Ook is er in de Tweede Kamer brede steun (met uitzondering van de

³³ Verslag van een algemeen overleg, Kamerstukken II 2004-2005, 19 637, nr. 873

³⁴ Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor 2005, Kamerstukken ii 2004-2005, 29 800 VI, nr. 142

³⁵ 'Wet inburgering in het buitenland (29.700)', Website Eerste Kamer, <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1f/j9vvgh5ihkk7kof/vgxun70y4d51>, bezocht op 18 januari 2005.

³⁶ Een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd hebben vreemdelingen (afhankelijk van hun nationaliteit) nodig om langer dan drie maanden in Nederland te verblijven. De mvv-plichtige vreemdeling komt alleen in aanmerking voor een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd als hij een mvv heeft.

³⁷ Website ministerie van Justitie, http://www.justitie.nl/themas/meer/wetsvoorstel_inbu_buitenland/wetv_inburgbuit.asp, 11 april 2005, bezocht op 24 oktober 2005.

linkse oppositiepartij GroenLinks) voor het principe dat de inburgering, waar mogelijk in het buitenland moet plaatsvinden. Wel is er veel gedebatteerd over de inhoud van het examen, de moeilijkheidsgraad van het examen en spraakherkenning bij het afnemen van de telefoontoets.³⁸ Het voorstel is op 5 april 2005 aangenomen door de Tweede Kamer. PvdA, Groep Wilders, D66, VVD, ChristenUnie, SGP, CDA en LPF stemden voor. De Eerste Kamer heeft het voorstel op 20 december 2005 aangenomen. GroenLinks en SP stemden tegen.³⁹

- De nieuwe Wet Inburgering

Er is een wetsvoorstel voor een nieuwe Wet Inburgering bij het parlement ingediend. Kern van het wetsvoorstel is de invoering van een resultaatgerichte inburgeringsplicht voor alle vreemdelingen (nieuwkomers en oudkomers) die duurzaam in Nederland (willen) verblijven (en voor enkele categorieën genaturaliseerde Nederlanders) in de leeftijd van 16 tot 65 jaar, als middel om achterstanden bij de integratie van minderheden te overbruggen en nieuwe achterstanden te voorkomen. De vreemdelingen die gedurende minstens acht jaar van de leerplichtige leeftijd in Nederland hebben verbleven of over bepaalde diploma's, certificaten of andere (soortgelijke) bewijsstukken beschikken zijn vrijgesteld van de inburgeringsplicht. Deze plicht houdt in dat men de noodzakelijke kennis van de Nederlandse taal en de Nederlandse samenleving verwerft en het inburgeringsexamen behaalt. Nieuwkomers zijn (met name) de vreemdelingen die na inwerkingtreding van het nieuwe inburgeringstelsel voor een niet-tijdelijk doel tot Nederland worden toegelaten. Zij zijn verplicht de inburgeringscursus af te leggen als zij een zelfstandige verblijfsvergunning willen aanvragen of als zij een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd willen aanvragen. Beide vergunningen kunnen na vijf jaar rechtmatig verblijf worden aangevraagd. Momenteel geldt de Wet Inburgering Nieuwkomers, deze zal met de invoering van de nieuwe Wet Inburgering komen te vervallen. Oudkomers zijn de personen die vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet in Nederland verblijven (hetzij als vreemdeling met een verblijfsvergunning, hetzij als Nederlands ingezetene) en die op de dag voorafgaand aan de inwerkingtreding van deze wet geen nieuwkomer in de zin van de Wet inburgering nieuwkomers zijn.⁴⁰ Asielgerechtigden krijgen pas een definitieve verblijfsstatus, na het halen van het examen.⁴¹

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie streeft ernaar de wet in de zomer van 2006 van kracht te laten worden. Er is veel discussie geweest over de invoering van het wetsvoorstel. Er is advies gevraagd aan de ACVZ en de Raad van State. De ACVZ onderschrijft de door het kabinet beschreven dringende noodzaak tot inburgering van grote groepen personen in de Nederlandse samenleving. De ACVZ komt echter tot de conclusie dat het voorgestelde juridische stelsel deels niet houdbaar en deels uiterst problematisch is. Met name omdat het onderscheid tussen wie wel en wie niet die verplichting krijgt opgelegd tot het afleggen van de inburgeringstoets naar haar mening niet op een juridisch toelaatbare wijze wordt gemaakt.⁴² De ACVZ doet een aantal aanbevelingen waardoor het onderscheidend criterium tussen wie wel en niet de inburgeringstoets moet afleggen wel juridisch houdbaar is. De Raad van State adviseerde onder andere om alle Nederlanders, op gelijke voet als de onderdanen van andere EU-lidstaten, vrij te stellen van de inburgeringsplicht. In eerste instantie zou de inburgeringsplicht gelden voor alle migranten en Nederlanders die buiten de Europese Unie zijn geboren. Maar nadat de Raad van State oordeelde dat de opzet te breed was, heeft de regering gekozen voor een stelsel

³⁸ Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel 'Wijziging van de vreemdelingenwet 2000' in verband met het stellen van een inburgeringvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen ('Wet Inburgering Buitenland'), (29 700), Handelingen II 2004-2005, 62, p.4002-4041.

³⁹ Website Eerste Kamer, <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1f/j9vvg5ihkk7kof/vgxun70y4d51>, bezocht op 18 januari 2005.

⁴⁰ In het kort is een nieuwkomer in de zin van de wet Inburgering Nieuwkomers, de vreemdeling die in Nederland rechtmatig verblijf heeft op grond van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, achttien jaar of ouder is en die voor de eerste keer tot Nederland is toegelaten, behoudens degene die hier voor een tijdelijk doel verblijft. (artikel 1 Wet Inburgering Nieuwkomers).

⁴¹ Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet Inburgering); memorie van toelichting, Kamerstukken II 2005-2006, 30 308, nr. 3.

⁴² Volgens de ACVZ is er sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en onderscheid van afkomst. Van contourennota naar Inburgeringswet: juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringstelsel, november 2004, Website ACVZ, <http://www.acvz.com/publicaties/Advies-ACVZ-NR11-2004.pdf>, bezocht op 28 december 2005.

met een algemene inburgeringsplicht voor vreemdelingen. Daarnaast kunnen ook enkele specifieke groepen genaturaliseerde Nederlanders (diegenen die een uitkering hebben, geestelijk leider of opvoeder van jongen kinderen zijn) alsnog verplicht worden tot het afleggen van de inburgeringstoets indien dit maatschappelijk noodzakelijk is. De Tweede kamer heeft ingestemd met de essentie van het wetsvoorstel van de nieuwe Wet inburgering.

- Verbod op hoofddoek en boerka's in het onderwijs en bij sollicitatie

Mede als gevolg van de ontwikkelingen in de omliggende landen is in Nederland het dragen van de hoofddoek (die de haren bedekt of het gezicht omsluit) opnieuw ter discussie komen te staan. Alleen op bijzondere confessionele scholen (waar onderwijs in een bepaalde religieuze levensbeschouwing wordt gegeven) is het toegestaan om leerlingen met een hoofddoek te weigeren indien dit in strijd is met het beleid van de school. Op andere scholen is het stellen van kledingvoorschriften alleen mogelijk als er een objectieve rechtvaardigingsgrond voor is, er moet een legitiem doel zijn, dit doel moet zwaarwegend zijn en mag niet discriminerend zijn.⁴³

Daarnaast is er het afgelopen jaar in de Tweede Kamer en in de media veel gediscussieerd over het verbieden van het dragen van een hoofddoek bij ambtenaren. De partijen in de Tweede Kamer zijn het erover eens dat in verband met de aard van de functie van een ambtenaar, redenen met betrekking tot veiligheid, functionaliteit of onpersoonlijke gezagsuitoefening kunnen leiden tot de noodzaak voor het stellen van kledingvoorschriften. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de leden van de rechterlijke macht en de politie. Bij deze functies mag het dragen van religieuze symbolen, zoals een hoofddoek verboden worden. Daarnaast vinden de meeste partijen een rechtens verbod op hoofddoeken in andere functies te ver gaan. Leden van de rechtse oppositiepartij LPF vinden dat het dragen van hoofddoeken bij alle ambtenaren moet worden verboden. Ambtenaren moeten volgens hen neutraal zijn.⁴⁴ In oktober 2005 werd een islamitische vrouw een baan geweigerd omdat ze zonder hoofddoek op een islamitische school in Amsterdam les wilde geven. De school verplicht alle vrouwelijke leerkrachten op school een hoofddoek te dragen. Alleen aan (vrouwelijke) niet-islamitische docenten kan ontheffing van het dragen van een hoofddoek worden verleend. De islamitische vrouw heeft de zaak vervolgens voorgelegd aan de Commissie Gelijke Behandeling.⁴⁵ Op 15 november 2005 heeft de Commissie Gelijke Behandeling uitspraak gedaan en bepaald dat er in dit geval sprake is van verboden onderscheid op grond van godsdienst, aangezien de eis van het dragen van een hoofddoek niet zo strak geldt voor vrouwelijke niet-islamitische docenten. Aan vrouwelijke islamitische docenten kan namelijk in tegenstelling tot vrouwelijke niet-islamitische docenten wel ontheffing van het dragen van een hoofddoek worden verleend.⁴⁶

Ook is er aandacht besteed in de media en politiek aan een verbod op boerka's (een gezichtsbedekkende sluier waarbij de ogen bedekt zijn met een soort gaas). De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft in een overleg met de Tweede Kamer op 10 oktober 2005 bepaald om te onderzoeken of overwegingen van veiligheid aanleiding kunnen geven tot een verbod op het dragen van boerka's in specifieke situaties, op bepaalde momenten of bij bepaalde gelegenheden.⁴⁷ Het Tweede Kamerlid Wilders diende op 10 oktober 2004 een motie in om het openbaar gebruik van de boerka in Nederland te verbieden.⁴⁸ Op 20 december 2005 heeft een meerderheid van de Tweede Kamer opgeroepen om tot een verbod van boerka's in openbare ruimten te

⁴³ Website van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, <http://www.minocw.nl/brief2k/2003/doc/25011b.PDF> april 2003, Leidraad kleding op scholen.

⁴⁴ Debat met de regering over het rapport 'Bruggen bouwen' van de tijdelijke commissie 'Onderzoek integratiebeleid' (28 689), 31 augustus 2004, Handelingen II 2003-2004, 92, p. 5931-5978, en Grondrechten in een pluriforme samenleving, 7 juni 2004, Kamerstukken II 2003-2004, 29 614, nr. 2

⁴⁵ Volkskrant: 12 oktober 2005, 'Vrouw geweigerd omdat ze zonder hoofddoek op islamitische school les wilde geven', en ANP: 15 oktober 2005, 'School weigert docentes zonder hoofddoekjes'.

⁴⁶ Website Commissie Gelijke Behandeling, http://www.cgb.nl/home_detail.asp?ID=108, Oordeel 2005-222, bezocht op 16 november 2005.

⁴⁷ ANP: 11 oktober 2005, 'Verdonk: Wellicht gezichtssluier in specifieke situaties verbieden, Onderzoek verbod op burka' en Verslag nota-overleg over preventie tegen radicalisering, gehouden op 10 oktober 2005', Kamerstukken II 2004-2005, 29 754, nr. 53.

⁴⁸ Motie van het lid Wilders, Kamerstukken II 2005-2006, 29 754, nr. 41.

komen.⁴⁹ In de media wordt bericht dat de minister van Onderwijs als reactie op het onderzoek dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie instelt, een pleidooi hield voor een verbod op het dragen van boerka's in onderwijsinstellingen.⁵⁰ De onderwijsinstellingen reageerden op het pleidooi van de minister van Onderwijs, dat een landelijk verbod op het dragen van boerka's op scholen niet nodig is. In 2003 heeft de Commissie Gelijke Behandeling een school in het gelijk gesteld die het dragen van een gezichtsbedekkende sluier die alleen de ogen vrijlaat, op school verbod, met als voornaamste argument dat ze de communicatie en identificatie op school belemmert.⁵¹ Als scholen het dragen van boerka's willen verbieden kunnen zij zich op deze uitspraak beroepen. Daarnaast werd in oktober 2005 in de media bericht dat vrouwen in de gemeente Utrecht die een bijstandsuitkering ontvangen, afstand moeten doen van hun boerka als dat het vinden van een baan onmogelijk maakt. Doen ze dat niet, dan kunnen ze een sanctie opgelegd krijgen.⁵²

- De moord op Theo van Gogh

Op 2 november 2004 werd de cineast en columnist Theo van Gogh vermoord. Op zijn lichaam werd met een mes een dreigbrief aan Ayaan Hirsi Ali, Tweede Kamerlid voor de VVD, in zijn lichaam gestoken. Theo van Gogh was bekend om zijn kritische uitspraken over de islam en had samen met Tweede Kamerlid Ayaan Hirsi Ali een controversiële film over mishandelde moslimvrouwen gemaakt.

De moordenaar is een in Nederland geboren en getogen moslimfundamentalist met dubbele nationaliteit. Hij wordt er samen met de andere arrestanten van verdacht deel uit te hebben gemaakt van een terroristische organisatie, genaamd de Hofstadgroep.⁵³ De moord op Theo van Gogh heeft zowel in Nederland als daarbuiten tot verontwaardiging geleid, niet alleen vanwege de wijze waarop de moord werd gepleegd en het vermoedelijke motief van de daad, maar vooral vanwege het feit dat sommige inwoners van Nederland vergaand geradicaliseerd zijn en de invloed die dit heeft op de leefbaarheid van de samenleving en de onderlinge verhouding van bevolkingsgroepen daarin.⁵⁴ In de weken na de moord was het onrustig in Nederland, verschillende kerken, moskeeën en islamitische scholen waren doelwit van aanslagen, meestal in de vorm van brandstichting.⁵⁵

Naar aanleiding van de moord verhevigde het debat rondom de integratie van allochtonen, de veiligheid van politici en het bestaansrecht van de dubbele nationaliteit. Op 11 november 2004, debatteerde de Tweede Kamer over de moord op Theo van Gogh.⁵⁶ In dit debat werd aandacht besteed aan de aanscherping van de voorwaarden voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning op religieuze gronden (in het bijzonder de aanscherping van het toelatingsbeleid inzake geestelijke voorgangers en godsdienstleraren), het verruimen van de uitzettingsmogelijkheden van radicaliserende personen en het mogelijk verbieden van radicale moskeeën. Tevens werd er gesproken over een betere aanpak van terrorismebestrijding. De onderwerpen terrorismebestrijding en de aanpak van radicaliserende personen is tijdens de hele referentieperiode een belangrijk onderwerp van discussie gebleven.

⁴⁹ 'Tweede Kamer wil verbod op burqa', 20 december 2005, Website Volkskrant, <http://www.volkskrant.nl/den Haag/1135058765813.html> bezocht op 18 januari 2005.

⁵⁰ De Volkskrant: 14 oktober 2005, 'Burqa niet verbieden op scholen, Instellingen kunnen de gezichtssluiers al weren'.

⁵¹ Website van de Commissie Gelijke Behandeling, <http://www.cgb.nl/opinion.php?id=453055174>, Oordeel 2003-40, bezocht op 2 november 2005.

⁵² ANP: 12 oktober 2005, 'Utrecht verbiedt burka bij sollicitatie'.

⁵³ Dossier Volkskrant: 'Moord op Theo van Gogh', Website Volkskrant, <http://www.volkskrant.nl/binnenland/1099379534690.html>, bezocht op 18 oktober 2005.

⁵⁴ Website regering, http://www.regering.nl/Images/briefplusbijlagen_tcm42-50573.doc: 10 november 2004, 'Brief van de minister van Justitie, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de voorzitter van de Tweede Kamer', bezocht op 24 oktober 2005. (2003-2004m 29 754, nr.1).

⁵⁵ Dossier Moslimterreur: 'Moord op Theo van Gogh' Website NRC Handelsblad: www.nrc.nl/dossiers/moslimterreur/artikel/1101708632780.html, bezocht op 18 oktober 2005 en 'Golf van aanslagen sinds dood Van Gogh', Website van RTL-nieuws, bericht van 15 november 2004, site bezocht op 18 oktober 2005.

⁵⁶ http://www.rtl.nl/actueel/rtlnieuws/components/actueel/rtlnieuws/2004/11_november/14/binnenland/1114_golf_van_aanslagen_1700.xml.

⁵⁶ 'Debat over de moord op de heer Th. Van Gogh' 11 november 2004, Handelingen II 2004-2005, nr. 22.

- Achtergelaten vrouwen

Sinds augustus 2004 is er in de politiek en in de media veel aandacht beteed aan het probleem dat vrouwen, al dan niet samen met hun kinderen, veelal rond de zomervakantieperiode, tegen hun wil en zonder identiteits- en verblijfsdocumenten door hun echtgenoot/ vader in het land van herkomst worden achtergelaten.⁵⁷ Naar aanleiding van een verzoek van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft de ACVZ een advies uitgebracht over deze problematiek. In dit advies concludeert de ACVZ dat achterlating veelvuldig voorkomt en dat de aard van de problematiek complex is. Achterlating komt het meest voor in relaties waarin sprake is van echtelijke en opvoedkundige problemen. Van belang daarbij is dat in de traditionele man-vrouw verhouding in het land van herkomst de man veel meer bewegingsruimte toekomt dan de vrouw. Het emancipatieproces in Nederland doorbreekt dit rollenpatroon waardoor de machtsbalans tussen man en vrouw verschuift. In het rapport van de ACVZ worden verschillende aanbevelingen gedaan over hoe achterlating kan worden voorkomen. Zo adviseert de ACVZ dat achterlating moet worden aangepakt door een op preventie gericht beleid door middel van voorlichting en dat samenwerking tussen verschillende organen, zoals politie, justitie, ambtenaren van de gemeentelijke basisadministratie (GBA) en vertrouwenspersonen op scholen dient te worden bewerkstelligd om het probleem tegen te gaan. Ook moeten hulporganisaties bij het voorkomen van achterlating worden betrokken. De ACVZ stelt voor om een protocol dat gericht is op de aanpak van het probleem voor de verschillende organen op te stellen.⁵⁸ De regering heeft een groot aantal van die aanbevelingen overgenomen. Het probleem is onder de aandacht gebracht van diplomatieke vertegenwoordigingen en de gemeente is verzocht om alert te zijn als een echtgenoot zijn vrouw (uit de gemeentelijke basisadministratie) wil uitschrijven. De regering is het erover eens dat terugkeer naar Nederland van de achtergelaten vrouwen die recht hebben op verblijf in Nederland moet worden bespoedigd. Tweede Kamerleden van de regeringspartij VVD en van de linkse oppositiepartijen PVDA en GroenLinks wilden nog verder gaan en de terugkeer van vrouwen, die aantoonbaar slachtoffer zijn van achterlating en de zorg hebben voor een kind met de Nederlandse nationaliteit, een zelfstandige verblijfsvergunning voor onbepaalde duur geven. Dit is niet overgenomen door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, zij vindt dat per geval moet worden bekeken of er een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd wordt verleend.⁵⁹ Op 16 december 2005 zijn voorlichtingsbijeenkomsten over achterlating van start gegaan en deze campagne zal doorgaan tot juli 2006. Tevens is een wegwijzer over achterlating ontwikkeld. Na de eerste fase zal worden ingezet op bewustwording onder mannen over negatieve cultuurgerelateerde praktijken.

- Eerwraak

In het najaar van 2003 is in de Nederlandse samenleving een hernieuwd debat ontstaan over eerwraak naar aanleiding van de moord op een Turks-Nederlandse jonge vrouw door haar vader. Het eerste streven van het kabinet hierin is geweest het inzicht in de aard en omvang van de problematiek te vergoten.⁶⁰ Om dit doel te realiseren en om de politieaanpak te versterken is in oktober 2004 een pilotproject gestart in de politieregio's Zuid-Holland en Haaglanden. Het project, dat een looptijd had tot het voorjaar van 2006, zal worden voortgezet en uitgebreid naar andere politieregio's. De politie Haaglanden vervult ook reeds een ondersteuningsfunctie voor andere politieregio's door deze te ondersteunen bij operationele zaken (analyse, verhoor) en het geven van training en voorlichting. Uit de eerste politierapportage over de maanden oktober 2004-maart 2005 is

⁵⁷ Of het voornamelijk gaat over vrouwen die via gezinshereniging en gezinsvorming naar Nederland komen of over vrouwen die hier zijn geboren en vervolgens nadat ze trouwen worden achtergelaten is niet helemaal duidelijk. Het zijn in ieder geval voornamelijk Marokkaanse vrouwen. Deze informatie is ontleend aan een telefonisch interview met de projectleider van het rapport: 'Tegen de wil achtergelaten', op 15 november 2005.

⁵⁸ 'Tegen de wil achtergebleven: een advies over in herkomst achtergelaten vrouwen', 14 april 2005, Website ACVZ, <http://www.acvz.com/publicaties/Advies-ACVZ-NR13-2005.pdf>, bezocht op 15 november 2005.

⁵⁹ 'Interpellatie inzake het achterlaten van vrouwen en kinderen in Marokko' 14 september 2004, Kamerstukken II, 2004-2005, 29 742, nr.5.

⁶⁰ 'Aanpak huiselijk geweld', 10 augustus 2005, Kamerstukken II 2004-2005, 28 345, nr. 40.

gebleken dat de voor de pilot ingerichte helpdesk 79 zaken heeft behandeld, waarbij familie-eer mogelijk een rol speelde. In 11 gevallen betrof het zaken met een dodelijke afloop, in 26 zaken was er sprake van geweld en in ongeveer 30 zaken werden mensen bedreigd met fysiek geweld of psychisch onder druk gezet.⁶¹ Het betreft hier zaken van binnen en buiten de aan de pilot deelnemende politieregio's.

In 2005 heeft het Instituut voor Veiligheids- en Crisismanagement COT in opdracht van het ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar 20 eergerelateerde zaken. Doel van het onderzoek was om het verloop van zaken, de wijze van samenwerking tussen betrokken instanties en de wijze van opsporing en berechting van plegers in beeld te brengen. Daarnaast heeft de Advies- en Onderzoeksgroep Beke samen met professionals uit de praktijk een werkdefinitie gemaakt. Bureau Beke heeft op grond van onderzoek het kabinet aanbevolen uit te gaan van een definitie van eergerelateerd geweld. De argumentatie hiervoor was dat de bredere benadering 'eergerelateerd geweld' meer aanknopingspunten biedt voor signalering dan eerwraak (honour killings).

In reactie op de onderzoeken en de eerste resultaten van het politieproject heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie in juni 2005 aantal maatregelen aangekondigd ter bestrijding van eergerelateerd geweld. Het doel van de aanpak is de veiligheid voor slachtoffers te vergroten, moord en doodslag te voorkomen en preventieve mogelijkheden beter te benutten.⁶² Hiervoor zal onder meer worden ingezet op de bevordering van een mentaliteitsverandering onder groepen minderheden waar eergerelateerd geweld traditioneel voorkomt.

De aanpak heeft nog niet geleid tot wettelijke maatregelen, zoals aanpassing van het Wetboek van Strafrecht. Wel stimuleert het kabinet een beter gebruik van bestaande bevoegdheden door o.a. de politie, het Openbaar Ministerie, en de vrouwenopvang. Eén van de manieren om dit te doen, is om samenwerking te protocolleren. Voor deze activiteiten heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie extra geld beschikbaar gesteld. De aanpak van eergerelateerd geweld is in Nederland binnen twee jaar tijd uitgegroeid tot een groot politiek en maatschappelijk vraagstuk. Het vraagstuk heeft ook de bijzondere aandacht van het Nederlandse Parlement. In december 2005 heeft de Tweede Kamer de aanpak van eergerelateerd geweld en daaraan verbonden vraagstukken als eergerelateerd huiselijk geweld en vrouwelijke genitale verminking aangewezen als 'groot project'.⁶³ Dit is een bijzondere status die het parlement kan verbinden aan beleid, om een sterkere controle uit te oefenen op de voortgang en de besteding van het geld.

3.3.4. Vluchtelingenbescherming en asiel

- Debatten over schrijnende gevallen, 26.000 gezichten

Sinds april 2001 is de nieuwe Vreemdelingenwet van kracht geworden. Met de invoering van deze wet is de asielprocedure aanzienlijk verkort. In 2003 stemde de Tweede Kamer in met het voorstel van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, om de terugkeer na een doorlopen en afgewezen asielprocedure gestructureerder aan te pakken.

Op het moment dat het besluit in 2003 werd genomen, is een eenmalige regeling opgesteld met als doel een groep asielzoekers die sinds 27 mei 1998 wachtten op een definitieve beslissing op hun eerste asielaanvraag onder bepaalde voorwaarden in Nederland te laten verblijven.⁶⁴ De datum 27 mei 1998 is gekozen omdat de doelgroep voor deze regeling met het aantreden van het nieuwe kabinet op 27 mei 2003 reeds (langer dan) vijf

⁶¹ 'Kabinet zet in op stevige aanpak van eerwraak', 6 juni 2005, Website van het ministerie van Justitie, bezocht op 18 januari 2006, http://www.justitie.nl/pers/persberichten/archief/Archief_2005/50606Kabinet_zet_in_op_stevige_aanpak_van_eerwraak.asp

⁶² Kamerstukken II, 2004-2005, 29.203/28.345 nr 25

⁶³ Kamerstukken II, 2005-2006, 30.388, nr 1.

⁶⁴ Tussentijdse berichten vreemdelingencirculaire 2003/38

jaar in Nederland verbleef. De asielzoekers hoeven geen nieuwe aanvraag in te dienen om aanspraak te maken op de eenmalige regeling. Er is sprake van een ambtshalve beoordeling van de dossiers.

Op 27 januari 2004 werd door de regering verklaard dat in het kader van de eenmalige regeling 2.097 personen bericht hebben ontvangen dat zij voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen. Zij voldoen aan de objectief toetsbare criteria van de eenmalige regeling. Na bestudering van deze dossiers van degenen die niet onder de criteria van de eenmalige regeling vielen, is aan 220 personen die zijn aangemerkt als 'zeer schrijnend geval' op grond van klemmende redenen van humanitaire aard alsnog een verblijfsvergunning verleend.⁶⁵

Daarnaast wordt in januari 2004 door de regering bericht dat asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet zijn ingestroomd (voor 1 april 2001) en onherroepelijk niet voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen, worden uitgezet. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie vermeldt dat het om een groep gaat van ongeveer 26.000 mensen. Deze groep mensen zal, als ze is uitgeprocedeerd⁶⁶ het land moeten verlaten.

De beslissing om niet aan alle asielzoekers die vóór 27 mei 1998 zijn binnengekomen een verblijfsvergunning te verlenen, heeft tot veel kritiek geleid. Uit een brief van de voorzitter van ACVZ volgt dat veel maatschappelijke organisaties en lagere overheden het niet eens zijn met het beleid. Enerzijds om de constatering dat een deel van de groep die niet in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning claimt dat zij buiten hun schuld niet uit Nederland kan vertrekken. Anderzijds bestaat de opvatting dat een (deels overlappende) groep vreemdelingen al zo uitzonderlijk lang in Nederland is dat de humanitaire gevolgen van (gedwongen) vertrek, in het bijzonder voor in Nederland geboren en / of opgegroeide kinderen, niet aanvaardbaar worden geacht.⁶⁷

Ook door de bevolking is uit protest tegen het beleid het afgelopen jaar verschillende activiteiten georganiseerd. Het project '26.000 gezichten' is een initiatief van een groep van filmregisseurs die ernaar streven om dagelijks korte filmische portretten op televisie te brengen over de groep asielzoekers die de komende drie jaar ons land verlaat.⁶⁸ Daarnaast is de actie 'Een Royaal Gebaar' van start gegaan. Ter ere van het 25 jarig jubileum en zestig jaar bevrijdingsdag is de koningin verzocht om aan de asielzoekers die langer dan vijf jaar in Nederland zijn en dreigen te worden uitgezet, pardon te verlenen.⁶⁹ Meer dan 185.000 mensen, waaronder veel bekende Nederlanders hebben de petitie ondertekend.⁷⁰ In de media werd bericht dat de minister van Justitie op de actie 'Een Royaal Gebaar' reageerde met dat de koningin zelf niet bevoegd is om een generaal pardon te verlenen. Volgens de minister van Justitie kan de Koningin hooguit haar invloed aanwenden om de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ertoe te bewegen om een ruimere pardonregeling op te stellen. De minister van Justitie is daarnaast van mening dat als er voor een incidentele groep asielzoekers een pardon wordt verleend het kabinet zich schuldig zou maken aan willekeur.⁷¹

Ook in de Tweede Kamer is er door een aanzienlijk aantal Tweede Kamerleden van de met name linkse oppositiepartijen⁷², (mede gezien de reacties in het land op het voorgenomen uitzet- en terugkeerbeleid) een motie ingediend voor een ruimer pardonbeleid met betrekking tot reeds lang in ons land verblijvende (uitgeprocedeerde) asielzoekers van de eenmalige bijzonder maatregel.

Leraren en organisaties uit het onderwijs zijn op 15 oktober 2005 een handtekeningenactie begonnen tegen het uitzetbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers van het kabinet. Volgens hen schendt het kabinet de rechten van het kind zoals die zijn vastgelegd in internationale verdragen. Zij zijn van mening dat kinderen van

⁶⁵ 'Verblijfsvergunning voor ruim 2300 vreemdelingen', 23 januari 2004, Website regering, bezocht op 20 oktober 2005, http://www.regering.nl/actueel/nieuwsarchief/2004/01January/23/0-42-1_42-25385.jsp.

⁶⁶ Als vreemdelingen nog niet uitgeprocedeerd zijn betekent dat, dat op dat moment nog niet definitief vaststaat dat hun geen verblijfsvergunning wordt verleend. Ze zitten nog in de procedure, bij de IND of bij de Rechtbank.

⁶⁷ 'Eenmalige bijzondere maatregel c.a., briefadvies 3', mr. T.J.P. van Os van den Abeelen (voorzitter van de ACVZ), 9 februari 2004. Website 26.000 gezichten, <http://www.26000gezichten.nl/>, bezocht op 20 oktober 2005.

⁶⁸ Website PvdA, <http://www.denhaag.PvdA.nl/nieuwsbericht/594>, bezocht op 24 oktober 2005

⁶⁹ 'Magere opkomst bij actie royaal gebaar', Website Elsevier, <http://www.elsevier.nl/nieuws/politiek/nieuwsbericht/asp/artnr/41050/>, 16 april 2005, bezocht op 24 oktober 2005 en <http://www.marionbloem.com/royaalgebaar/>, bezocht op 24 oktober 2005.

⁷¹ Website Elsevier, <http://www.elsevier.nl/nieuws/nederland/nieuwsbericht/asp/artnr/37187/versie/1/index.html>, 4 april 2005 en <http://www.elsevier.nl/nieuws/politiek/nieuwsbericht/asp/artnr/39143/>, 15 april 2005, bezocht op 3 november 2005.

⁷² 9 februari 2004, Motie van het lid Klaas de Vries c.s., 9 februari 2004, Kamerstukken 2003-2004, 29 344, nr. 4 en nr. 914.

uitgeprocedeerde asielzoekers de kans moeten krijgen hun lesjaar op hun eigen school af te maken.⁷³ Daarnaast is er een aantal uitgeprocedeerde asielzoekers uit onvrede met het beleid in hongerstaking gegaan.⁷⁴ Naar aanleiding van de hongerstakingen zijn er door een aantal leden van de oppositiepartijen in de Tweede Kamer vragen gesteld aan de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie.⁷⁵

Op 5 maart 2005 wordt bericht dat de IND van de 8.700 dossiers (van de 26.000 asielzoekers) die alsnog bekeken zijn omdat bijvoorbeeld het beroep van de asielzoekers gegrond is verklaard, de asielzoekers verblijf op andere gronden hebben aangevraagd (zoals gezinshereniging, medische gronden) of omdat ze buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, aan 3.503 personen die op grond van de oude Vreemdelingenwet (vóór april 2001) zijn binnengekomen een verblijfsvergunning wordt verleend. Hiervan kregen 1.949 een asielvergunning.⁷⁶ Daarnaast zijn er 349 vergunningen verleend op basis van zogenoemde 'schrijnendheid'. Bij het schrijven van dit rapport waren nog niet alle dossiers behandeld.⁷⁷

- Congolese asielzoekers

Op 10 februari 2005 werd bericht in een uitzending van de actualiteitenrubriek Netwerk dat Nederland informatie over uitgeprocedeerde en uitgezette asielzoekers zou doorspelen aan de autoriteiten van de Democratische Republiek Congo (DR Congo). Er werd gesteld dat in een zogenaamd 'Terugkeerdocument Congo' de instructie zou staan om, teneinde gedwongen terugkeer van uitgeprocedeerde Congolezen mogelijk te maken, het 'rapport van nader gehoor'⁷⁸ aan de Congolese autoriteiten te overhandigen. In het UNHCR 'Handbook on procedure and criteria for determining refugee status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees' is met zoveel woorden te lezen dat de vertrouwelijkheid van de asielprocedure dient te zijn gewaarborgd en dat asielgerelateerde informatie niet aan landen van herkomst dient te worden verstrekt.⁷⁹ Ook is het vermelden van de asielachtergrond van een vreemdeling die teruggestuurd wordt naar het land van herkomst verboden volgens de Vreemdelingencirculaire 2000.⁸⁰ Tijdens een debat in de Tweede Kamer op 23 februari 2005 verklaarde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onder andere dat geen 'rapporten van nader gehoor' aan de Congolese autoriteiten zijn verstrekt.⁸¹ In een uitzending van de actualiteitenrubriek Netwerk van 23 juni 2005 stelde Netwerk dat de Congolese autoriteiten wel degelijk Nederlandse overheidsdocumenten in handen hadden gekregen met daarin vertrouwelijke informatie over uitgeprocedeerde Congolese asielzoekers. Als bewijs daarvan werden in de uitzending documenten getoond die, zo verklaarde men, waren verkregen van de Congolese 'Direction Générale de Migration' (DGM). Op 18 juli 2005 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie naar aanleiding van de uitzending van Netwerk van 23 juni 2005 en een debat in de Tweede Kamer besloten om een (Tweede Kamer) Commissie-Havermans onderzoek te laten doen naar deze kwestie.⁸² In de periode dat de Commissie-Havermans zijn werkzaamheden verrichtte, kwam Netwerk op 18 oktober 2005 met een derde uitzending. In deze uitzending werd vermeld dat Nederland ook in de periode 1999-2001 asielgerelateerde

⁷³ 'Onderwijsorganisaties tegen overhaast uitzetten van leerlingen, 11 oktober 2005, Website Trouw, bezocht op 20 oktober 2005, <http://www.trouw.nl/hetnieuws/nederland/article25828.ece/Onderwijsorganisaties+tegen+overhaast+uitzetten+leerlingen>.

⁷⁴ 'Hongerstaking/ de 40^{ste} dag passeer je een cruciale grens', en 'Iraanse hongerstakers krijgen inzage dossier', 10 augustus 2005, Website www.nu.nl, bezocht 12 augustus 2005, en 'Hongerstakende Iraniërs schorten actie op etc.', bezocht op 24 oktober 2005 en Website SP, http://wagningen.sp.nl/050705_hongerstakingen_Ter_Apel.stm, bezocht op 19 oktober 2005.

⁷⁵ Aanhangsel handelingen II 2004-2005, nr. 2227, 2228 en 2287.

⁷⁶ 'Geen pardon maar terugkeer: Een evaluatie van de uitvoering van de Pardonregeling en het Terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers', par. 5.2, 7 maart 2005, Website Vluchtelingenwerk, www.vluchtelingenwerk.nl, bezocht op 4 januari 2005.

⁷⁷ In de media is dus eigenlijk ten onrechte het beeld bestaan dat alle 26.000 asielzoekers zouden worden uitgezet. Zij zaten nog in procedure waarmee ook de mogelijkheid nog bestond een verblijfsvergunning te bekomen. Zie tevens het rapport van Vluchtelingenwerk dat in de vorige voetnoot wordt aangehaald.

⁷⁸ Rapport van nader gehoor: de verslaglegging van het gehoor waarin een asielzoeker zijn volledige asielrelaas doet.

⁷⁹ Commissie Havermans: 'Rapport van de commissie feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo', Website IND, http://www.ind.nl/nl/Images/RapportKongo_tcm5-98925.pdf, bezocht op 16 januari 2005.

⁸⁰ Vreemdelingencirculaire A4, 6.2.

⁸¹ 'Debat over de uitzettingen van asielzoekers naar Congo', 23 februari 2005, Handelingen 2004-2005, nr. 51, p. 3324-3346.

⁸² 'Brief minister inzake bevindingen TV programma Netwerk 21 juni 2005 over terugkeer uitgeprocedeerde asielzoekers naar de Democratische Republiek Congo (DRC)', 30 juni 2005, Kamerstukken II 2004-2005, 19 637, nr. 951.

gegevens aan de Congolese autoriteiten zou hebben verstrekt in de vorm van vingerafdrukbladen.⁸³ De bladen zouden zijn meegezonden bij de aanvraag tot verkrijging van een vervangend reisdocument, terwijl daarop een zichtbare verwijzing naar de asielpcedure zou zijn blijven staan. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft de Commissie-Havermans vervolgens gevraagd ook dit te onderzoeken.⁸⁴ Daarnaast is de verwijdering van ex-asielzoekers uit de DR Congo na 23 juni 2005 opgeschort in afwachting van de resultaten van het onderzoek van de Commissie-Havermans.⁸⁵

Op 6 december 2005 is het onderzoeksrapport gepresenteerd. De Commissie-Havermans constateert dat er, binnen het kader van de opdracht geen inhoudelijke informatie uit asioldossiers door de Nederlandse overheid is verstrekt aan de Congolese autoriteiten. Ook constateert de Commissie dat het actualiteitenprogramma Netwerk geen inhoudelijke asielinformatie in de Democratische Republiek Congo (DRC) heeft aangetroffen. Verder concludeert de Commissie-Havermans dat een aantal onderzochte documenten informatie bevat waaruit wel kan worden afgeleid dat de in de documenten genoemde persoon een uitgeprocedeerde asielzoeker was. Bijvoorbeeld doordat het woord 'asiel' was aangekruisd of door het opschrift 'bureau asiel'.⁸⁶ Op 14 december 2005 heeft een brede oppositie van de PvdA, SP, GroenLinks, Christenunie en de Groep Lazrak een motie van afkeuring ingediend. De reden hiervoor was dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie de Tweede Kamer onvolledig en onjuist had geïnformeerd omdat zij meerdere malen had verzekerd dat er geen informatie, in welke vorm dan ook, uit het asioldossier naar de autoriteiten van het land van herkomst was gegaan. Een meerderheid van de Tweede Kamer (CDA, VVD, LPF, D66 en SGP) wilde de motie van afkeuring niet steunen, zij vonden het feit dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tijdens het spoeddebat over de Congo-zaak heeft erkend dat zij de Tweede Kamer onjuist en feitelijk onvolledig heeft geïnformeerd en daarnaast spijt betuigde over de gang van zaken voldoende om de minister te laten aanblijven.⁸⁷

3.3.5. Staatsburgerschap en naturalisatie

- Versnelde naturalisatie van voetballer Kalou

De voetballer Kalou, met de Ivoriaanse nationaliteit, heeft op 14 oktober 2004 een verzoek tot versnelde naturalisatie ingediend, zodat hij als Nederlander kan deelnemen aan het wereldkampioenschap voetbal in 2006.

Het Nederlanderschap kan worden verkregen indien de verzoeker tenminste vijf jaren toelating en hoofdverblijf heeft gehad en over een certificaat naturalisatietoets beschikt.⁸⁸ Van deze voorwaarden kan (via versnelde naturalisatie) worden afgeweken als er sprake is van een wezenlijk Nederlands belang.⁸⁹ Dit kan een belang op sportief gebied zijn. De staatssecretaris voor Sport en de IND hebben geadviseerd dat er in dit geval sprake is

⁸³ Vingerafdrukbladen: bladen met daarop vingerafdrukken die in het kader van een asielaanvraag zijn gemaakt.

⁸⁴ De referentieperiode van het onderzoek begon op 1 januari 2001. Op 29 november 2005 is het instellingsbesluit van de commissie gewijzigd. Hierdoor diende, voor wat betreft het onderzoek naar de vingerafdrukbladen, 1 januari 1999 als startpunt van de referentieperiode voor het onderzoek. Commissie Havermans: 'Rapport van de commissie feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo', Website IND, http://www.ind.nl/nl/Images/RapportKongo_tcm5-98925.pdf, bezocht 16 januari 2005.

⁸⁵ Commissie Havermans: 'Rapport van de commissie feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo' Website IND, http://www.ind.nl/nl/Images/RapportKongo_tcm5-98925.pdf, bezocht op 16 januari 2005

⁸⁶ 'Geen inhoudelijke asielinformatie aan Congo verstrekt: Kabinet neemt belangrijke aanbevelingen Commissie Havermans over', 9 december 2005, Website ministerie van Justitie, bezocht op 16 januari 2006. http://www.justitie.nl/pers/persberichten/archief/Archief_2005/51209Kabinet_neemt_belangrijke_aanbevelingen_Commissie_Havermand_over.asp.

⁸⁷ 'Kamer accepteert excuses Verdonk in Congo-zaak', 15 december 2005, Website Elsevier, bezocht op 16 januari 2005, <http://www.elsevier.nl/nieuws/politiek/nieuwsbericht/asp/artnr/78121/index.html>, en 'Verdonk maakt knieval en mag blijven', 15 december 2005, website Volkskrant, <http://www.volkskrant.nl/denhaag/1134540331051.html>, bezocht op 16 januari 2005.

⁸⁸ Iemand is ingeburgerd als hij beschikt over een bij algemene maatregel van rijksbestuur te bepalen mate van kennis van de Nederlandse taal, alsmede van de Nederlandse staatsinrichting en maatschappij, en hij zich ook overigens in de Nederlandse samenleving heeft doen opnemen. (artikel 8, Rijkswet op het Nederlanderschap, RWNL).

van een sportief belang. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft ondanks het positieve advies besloten om Kalou niet versneld te naturaliseren. De belangrijkste redenen hiervoor zijn, dat Kalou nog maar twee jaren onafgebroken in Nederland woont en dat hij niet beschikt over een certificaat naturalisatietoets. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie voert aan dat sinds 1 april 2003 de vereisten voor (gewone) naturalisatie, door de invoering van een naturalisatiecertificaat zijn aangescherpt en er meer waarde aan de mate van inburgering wordt gehecht.⁹⁰

Dit besluit heeft geleid tot een debat in de Tweede Kamer, verschillende Tweede Kamer leden (met name de linkse oppositiepartijen, PVDA, GroenLinks en de rechtse oppositiepartij LPF) zijn het niet eens met de beslissing van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Zij begrijpen niet waarom de adviezen van de staatssecretaris voor Sport en van de IND niet zijn overgenomen en hebben duidelijkheid gevraagd over wanneer er aan de voorwaarden van een sportief belang is voldaan.⁹¹ Kalou stelde op 26 september 2005 beroep in tegen het besluit om hem niet versneld te naturaliseren. De belangrijkste reden die hij aanvoert tegen het genomen besluit zijn dat hij inmiddels bijna drie jaar in Nederland verblijft, hij redelijk ingeburgerd zou zijn (volgt onder andere uit het advies van de IND) en hij van mening is dat er sprake is van schending van het gelijkheidsbeginsel.⁹² Op 9 december 2005 heeft de rechtbank in deze zaak uitspraak gedaan.⁹³ Daarbij oordeelde de rechtbank dat de afwijzing onzorgvuldig was voorbereid en niet berust op een deugdelijke motivering. Hiertoe overweegt de rechtbank onder andere dat de bedoeling van de topsportersregeling is dat van één of meer reguliere voorwaarden van naturalisatie kan worden afgeweken. Ook is er geen motivering gegeven waarom de termijn van twee jaar te kort zou zijn. Daarnaast had de minister niet zonder nader onderzoek naar de mate van inburgering tot het oordeel kunnen komen dat eiser niet voldoende is ingeburgerd. Verder is de minister in het bestreden besluit niet ingegaan op eisers beroep op het gelijkheidsbeginsel. Dit is van belang omdat de voorwaarden voor versnelde naturalisatie en het topsportersbeleid niet zijn gewijzigd.

Op 22 december 2005 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hoger beroep ingediend bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁹⁴

3.3.6. Terugkeer

Op dit gebied hebben tijdens de referentieperiode geen debatten plaatsgevonden die hier in het kader van deze rapportage vermeld zouden moeten worden. Echter, er bestaat overlap met onderwerpen die zijn behandeld in de paragraaf 3.3.4. 'Vluchtelingenbescherming en asiel' met betrekking tot de debatten over de schrijvende gevallen en de Congolese asielzoekers en in paragraaf 3.3.7. 'Overig' met betrekking tot de aanscherping van de glijdende schaal.

⁸⁹ Artikel 10, RWNL en de Handleiding van de RWNL: paragraaf 1 van de toelichting bij artikel 10 van de RWNL.

⁹⁰ Rechtbank Rotterdam, (AWB 05/4447), Website Rechtspraak.nl, bezocht op 20 december 2005, LJN-nummer AU7735, bereikbaar via <http://zoeken.rechtspraak.nl/zoeken/dtluitspraak.asp>.

⁹¹ 'Debat over naturalisatieprocedures', 29 september 2005, Handelingen II 2005-2006, nr.6, p.329-341.

⁹² Rechtbank Rotterdam, (AWB 05/4447), Website Rechtspraak.nl, bezocht op 20 december 2005, LJN-nummer AU7735, bereikbaar via <http://zoeken.rechtspraak.nl/zoeken/dtluitspraak.asp>

⁹³ Zie uitspraak in de vorige noot. Omdat de toepassing van versnelde naturalisatie berust op een discretionaire bevoegdheid van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, is de rechtbank gehouden om de gebruikmaking van de bevoegdheid tot versneld te naturaliseren terughoudend te toetsen.

⁹⁴ Inmiddels is het hoger beroep op 26 januari 2006 behandeld. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 15 februari 2006 uitspraak gedaan. Er is geoordeeld dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie onvoldoende gemotiveerd heeft waarom Kalou niet in aanmerking komt voor versnelde naturalisatie. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie moet opnieuw een besluit nemen over het verzoek tot versnelde naturalisatie van Kalou. LJN: AV1833, Raad van State, 200510426/1, Website Rechtspraak.nl, http://zoeken.rechtspraak.nl/zoeken/dtluitspraak.asp?searchtype=ljn&ljn=AV1833&u_ljn=AV1833, bezocht op 15 februari 2005. (Dit betekent niet dat nu vaststaat dat Kalou versneld zal worden genaturaliseerd. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie moet wel opnieuw beslissen over het verzoek van Kalou, waarbij zij de rechterlijke uitspraken in acht moet nemen).

3.3.7. Overig

- Aanscherping 'glijdende schaal'

Het voorstel tot aanscherping van de 'glijdende schaal' schept de mogelijkheid om in de eerste drie jaar van het rechtmatig verblijf van een vreemdeling tot verblijfsbeëindiging over te kunnen gaan als deze door de rechter is veroordeeld voor een misdrijf waar een gevangenisstraf op staat.⁹⁵ Op dit moment⁹⁶ is uitzetting van een vreemdeling indien deze veroordeeld is voor het begaan van een misdrijf (misdrijven) ook mogelijk, maar hangt het af van de ernst van het misdrijf, de zwaarte van het misdrijf en de tijd dat iemand rechtmatig in Nederland verblijft. Over het algemeen geldt dat naarmate het rechtmatig verblijf van een vreemdeling in Nederland langer heeft geduurd, de gepleegde inbreuk op de openbare orde ernstiger -en daarmee zwaarder bestraft – dient te zijn om tot verblijfsbeëindiging over te kunnen gaan. Dit principe zal ook op grond van het nieuwe voorstel blijven gelden voor vreemdelingen die langer dan drie jaar rechtmatig verblijf in Nederland hebben.⁹⁷ Op grond van het nieuwe voorstel kan echter ook indien de vreemdeling langer dan drie jaar in Nederland verblijft eerder tot verblijfsbeëindiging worden overgegaan. Bijvoorbeeld, op grond van de huidige regelgeving kan een vreemdeling die meer dan zeven jaar, maar minder dan acht jaar in Nederland verblijft, worden uitgezet bij een misdrijf waar minimaal 36 maanden gevangenisstraf op staat. Op grond van het voorstel kan een vreemdeling die meer dan zeven jaar maar, minder dan acht jaar in Nederland verblijft, worden uitgezet bij een misdrijf waar minimaal negen maanden gevangenisstraf op staat.⁹⁸

Het centrale doel van het nieuwe beleid is om criminele vreemdelingen eerder vreemdelingenrechtelijk aan te kunnen pakken.

Volgens de minister voor Vreemdelingenzaken is de opgelegde straf op grond van het huidige beleid vaak niet voldoende om vreemdelingenrechtelijke gevolgen te hebben. Door de aanscherping kan zowel bij kort als bij lang rechtmatig verblijf van een vreemdeling in Nederland eerder tot verblijfsbeëindiging worden overgegaan.

Over deze aanscherping heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie advies gevraagd aan de ACVZ. De ACVZ was van mening dat sinds de aanscherping van de 'glijdende schaal' in juni 2002 er nog maar drie jaren verstreken zijn waardoor de effecten van die aanscherping nog niet kunnen worden overzien.

Daarnaast betwijfelt de ACVZ of de aanscherping van de 'glijdende schaal' niet in strijd is met Europees richtlijnen en jurisprudentie. De ACVZ adviseert daarom tot een beperkte aanpassing van de huidige glijdende schaal, namelijk ten aanzien van veelplegers. Daarnaast doet zij voorstellen om de uitvoering van het beleid consequenter en sneller te realiseren dan tot op heden⁹⁹ het geval is.¹⁰⁰ De rechtse regeringspartijen CDA, VVD en de rechtse oppositiepartij LPF steunen de plannen van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie. Zij zijn van mening dat de aanscherping van de glijdende schaal de criminaliteit en overlast zal terugdringen en

⁹⁵ 'Openbare Orde en verblijfsbeëindiging', 30 september 2005, Website ACVZ, bezocht op 24 oktober 2005, <http://www.acvz.com/phpwcms/index.php?id=16.146.0.0.1.0>.

⁹⁶ Op dit moment: bedoeld wordt de regelgeving dat tot het einde van de referentieperiode geldend was. Op grond van het huidige beleid kan aan een vreemdeling die minder dan een jaar rechtmatig in Nederland verblijft, worden uitgezet als hij of zij tot een misdrijf waarop minimaal één maand gevangenisstraf staat, was veroordeeld. Indien de vreemdeling meer dan één maar minder dan twee jaar rechtmatig in Nederland verbleef kon hij worden uitgezet indien hij was veroordeeld voor een misdrijf waar drie maanden gevangenisstraf op staat. In het voorstel mag een vreemdeling gedurende de eerste drie jaar van zijn rechtmatig verblijf voor elke veroordeling van een misdrijf waarbij gevangenisstraf (onafhankelijk hoe lang) kan worden opgelegd, worden uitgezet.

⁹⁷ In de eerste drie jaar van het rechtmatig verblijf van een vreemdeling kan volgens het voorstel tot verblijfsbeëindiging over worden gegaan indien deze door de rechter is veroordeeld voor een misdrijf waar een gevangenisstraf op staat.

⁹⁸ 'Openbare Orde en verblijfsbeëindiging', 30 september 2005, Website ACVZ, bezocht op 24 oktober 2005. <http://www.acvz.com/phpwcms/index.php?id=16.146.0.0.1.0>.

⁹⁹ Het beleid dat tot en met 31 december 2005 (einde van de referentieperiode) geldend was.

¹⁰⁰ 'Behandeling van de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over nieuw beleidskader betreffende aanscherping vreemdelingenrechtelijke openbare ordebeleid', 11 oktober 2005, Handelingen 2004-2005, nr.10, p.582-607.

de veiligheid zal bevorderen. Daarnaast kunnen hiermee de niet-Nederlandse veelplegers, die herhaaldelijk over de schief gaan, aangepakt worden.¹⁰¹ De linkse oppositiepartijen (PvdA, Groenlinks en SP) en de regeringspartij D66 hebben kritiek geuit op het voorstel. Ze vinden de aanscherping buiten proportie, ze missen de noodzaak en onderbouwing. Daarnaast zijn zij net als de ACVZ van mening dat eerst de effecten van de aanscherping van het beleid in juni 2002 moeten worden afgewacht.¹⁰²

¹⁰¹ 'Steun voor sneller uitzetten criminele vreemdeling' 12 oktober 2005, Website Parool, bezocht op 18 januari 2005, <http://www.parool.nl/nieuws/2005/OKT/11/bin4.html>.

¹⁰² 'Behandeling van de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over nieuw beleidskader betreffende aanscherping vreemdelingenrechtelijke openbare ordebeleid', 11 oktober 2005, Handelingen 2004-2005, nr.10, p.582-607.

4. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving op het gebied van migratie en asiel.

In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de veranderingen en ontwikkelingen die tijdens de referentieperiode in de nationale wet- en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van asiel en migratie hebben plaatsgevonden. Eerst wordt in paragraaf 4.1. het rechtssysteem op het gebied van migratie en asiel beknopt beschreven. Vervolgens worden de veranderingen en ontwikkelingen op nationaal niveau binnen de referentieperiode beschreven in paragraaf 4.2. Dit wordt gedaan aan de hand van dezelfde deelgebieden als in het vorige hoofdstuk, te weten: reguliere toelating ('managed migration'), toegangspoorten en grensbewaking, integratie en vestiging, vluchtelingenbescherming en asiel, staatsburgerschap en naturalisatie en terugkeer. Een overzicht van de belangrijkste Nederlandse jurisprudentie wordt in paragraaf 4.3. weergegeven. Ten slotte worden in paragraaf 4.4. de veranderingen en ontwikkelingen in de Nederlandse wet- en regelgeving beschreven die hebben plaatsgevonden onder invloed van de wet- en regelgeving en jurisprudentie van de Europese Unie.

4.1. Het rechtssysteem

Het Nederlandse vreemdelingenrecht heeft een hiërarchische structuur. De Nederlandse Grondwet staat bovenaan. Daarna komen de wetten (in formele zin). De wetten worden vastgesteld door het parlement (Eerste Kamer en Tweede Kamer) op voorstel van de regering of een lid van de Tweede Kamer. De belangrijkste wetten op het gebied van migratie en asiel zijn de Rijkswet op het Nederlanderschap, de Wet arbeid vreemdelingen, de Algemene wet bestuursrecht en de Vreemdelingenwet 2000. De Rijkswet op het Nederlanderschap regelt de voorwaarden voor verkrijging en verlies van het Nederlanderschap. De Wet arbeid vreemdelingen regelt de toelating van vreemdelingen van buiten de Europese Unie (EU) tot de Nederlandse arbeidsmarkt. In de Algemene wet bestuursrecht zijn de algemene regels van het bestuursrecht vastgelegd. In bijzondere wetten zoals de Vreemdelingenwet wordt soms van de voorwaarden in de Algemene wet bestuursrecht afgeweken.¹⁰³ Waar in de Vreemdelingenwet 2000 sprake is van afwijking van de Algemene wet bestuursrecht, prevaleren de voorwaarden in de Vreemdelingenwet 2000, als zijnde 'lex specialis' boven die van de Algemene wet bestuursrecht. De Vreemdelingenwet 2000 schept de voorwaarden voor toelating en uitzetting voor asiel en reguliere (niet-asiel) gronden. Over het algemeen bevatten de wetten alleen de hoofdlijnen van wat er op een bepaald gebied geregeld moet worden. De uitwerking van de wetten vindt plaats in lagere regelgeving. Er zijn verschillende soorten lagere regelgeving. Bovenaan staan de algemene maatregelen van bestuur (amvb's). Deze worden vastgesteld door de regering, na advies van de Raad van State. De belangrijkste amvb op het gebied van het vreemdelingenrecht is het Vreemdelingenbesluit 2000. In het Vreemdelingenbesluit 2000 worden de inhoudelijke regels en de procedurele regels van de Vreemdelingenwet 2000 uitgewerkt. Daarna komen de ministeriële regelingen. De ministeriële regelingen worden vastgesteld door een minister. De regering is daarbij niet betrokken en de Raad van State adviseert hier niet over. Het Voorschrift Vreemdelingen 2000 is een ministeriële regeling waarin de administratieve bepalingen en de door ambtenaren te gebruiken modellen staan. Vervolgens staan in de Vreemdelingencirculaire 2000 de beleidsregels op het gebied van asiel en migratie. De beleidsregels van de Vreemdelingencirculaire 2000 zijn algemene en bijzondere aanwijzingen aan

¹⁰³ Kuijer, A. (eds.): 2002, Nederlands vreemdelingenrecht. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

alle ambtenaren die zijn belast met de uitvoering van vreemdelingenwetgeving. Ze worden namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie ondertekend door de directeur-generaal Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken. Als laatste zijn er nog werkinstructies, deze zijn over het algemeen niet openbaar. Op het gebied van vreemdelingenrecht zijn dit bijvoorbeeld (interne) werkinstructies die de directeur van de Naturalisatie en Immigratiedienst aan zijn ambtenaren verstrekt.¹⁰⁴

De Vreemdelingenwet 2000, de bijbehorende Invoeringswet en het Vreemdelingenbesluit 2000 zijn op 1 april 2001 in werking getreden. De Vreemdelingenwet 2000 vervangt de Vreemdelingenwet van 1965, herzien in 1994. Met name op het gebied van asiel is er met de invoering van de Vreemdelingenwet 2000 veel veranderd. De asielpcedure is ingrijpend gewijzigd en verkort. Zo kan elke asielzoeker in principe in aanmerking komen voor één soort verblijfsvergunning (een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd) met bijbehorende aanspraken op voorzieningen. Alleen de gronden van de deze vergunning, en daarmee de intrekkinggronden ervan, kunnen verschillen.

Daarnaast is de bezwaarprocedure afgeschaft en de mogelijkheid om hoger beroep in te stellen ingevoerd.¹⁰⁵ In het gewijzigde Vreemdelingenbesluit is het grootste deel van de nieuwe regelgeving omtrent reguliere verblijfsvergunningen opgenomen. Als gevolg van de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 zijn ook de Vreemdelingencirculaire en het Voorschrift Vreemdelingen ingrijpend veranderd.

4.2. Ontwikkelingen in wet- en regelgeving

Mede doordat de wet- en regelgeving in 2001 ingrijpend is veranderd, hebben met name in de hogere wet- en regelgeving in de referentieperiode weinig (ingrijpende) veranderingen plaatsgevonden. In deze paragraaf (4.2.) zullen de wijzigingen in de wet- en regelgeving op grond van het nationale beleid worden beschreven, en in de volgende paragraaf (4.3.) de nationale jurisprudentie. Er is daarbij bewust gekozen om niet alle veranderingen in de lagere regelgeving op het gebied van het vreemdelingenrecht weer te geven, omdat deze regelgeving vaak vernieuwd wordt en erg specifiek is. De belangrijkste inhoudelijke wijzigingen in het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 zullen kort vermeld worden.

4.2.1 Reguliere toelating ('Managed Migration')

- Kennismigrantenregeling

Op 1 oktober 2004 is de regeling kennismigranten in werking getreden. Hiervoor zijn de Wet arbeid vreemdelingen, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 gewijzigd. Een kennismigrant is een migrant die naar Nederland komt om arbeid in loondienst te verrichten en daarvoor een bepaald inkomen verdient.¹⁰⁶ Daarnaast worden promovendi, ongeacht hun leeftijd, in dienst van onderwijs- of onderzoeksinstituten en universitaire docenten en

¹⁰⁴ Idem.

¹⁰⁵ Daarnaast had de wetsherziening betrekking op het operationeel vreemdelingtoezicht en werd het terugkeerbeleid aangescherpt. Vreemdelingenwet 2000, een beknopte toelichting, Den Haag, 20 juli 2000, verwijzing vanaf de website van het ministerie van justitie, http://www.justitie.nl/Images/vreemdwetbeknoptetoel_tcm74-30374.doc, bezocht op 20 december 2005.

¹⁰⁶ Het bedrag wordt jaarlijks door de minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid vastgesteld. Voor het jaar 2005 is dat een bruto-inkomen vanaf 45.000 euro per jaar. Indien iemand jonger dan 30 jaar is, is dat een bruto-inkomen vanaf 33.000 euro per jaar. Vreemdelingencirculaire 2000 band B, hoofdstuk 15, 5.1

postdoctoralen, jonger dan dertig jaar, aangemerkt als kennismigrant.¹⁰⁷ Om aan de kennismigrantenregeling te voldoen moet de werkgever waarvoor de kennismigrant gaat werken een verklaring hebben ondertekend en bepaalde stukken hebben overgelegd aan de IND. Voor de vreemdelingen die voldoen aan de voorwaarden van de kennismigrantenregeling is het verkrijgen van een verblijfsvergunning gemakkelijker en sneller dan voor de vreemdelingen die via de reguliere procedure op grond van werken in loondienst een verblijfsvergunning aanvragen. Zo hebben de werkgevers als er aan de voorwaarden van de kennismigrantenregeling is voldaan geen tewerkstellingsvergunning nodig voor het in dienst nemen van kennismigranten en wordt er, via een aparte procedure, binnen veertien dagen op de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning beslist. De verblijfsvergunning hoeft niet ieder jaar te worden verlengd maar wordt verkregen voor de duur van het arbeidscontract met een maximum van vijf jaar.¹⁰⁸ Na afloop van deze periode komt de kennismigrant, indien hij nog steeds aan de inkomenseis voldoet, in beginsel in aanmerking voor een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd.¹⁰⁹ Daarnaast geldt ook voor de gezinsleden van de kennismigranten een versoepelde procedure voor de aanvraag van een verblijfsvergunning.

De achtergrond van de kennismigrantenregeling is de in maart 2000 door de Europese Commissie aangenomen Lissabon Strategie. In de Lissabon Strategie hebben de regeringsleiders van de landen van de Europese Unie afgesproken om van de Europese Unie de meest dynamische kenniseconomie van de wereld te maken.¹¹⁰

- Wijziging voorwaarden gezinsvorming en gezinshereniging

Per 1 november 2004 zijn de gewijzigde voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij de aanvraag van een verblijfsvergunning met de verblijfsdoelen gezinshereniging en gezinsvorming in werking getreden. Om de wijzigingen in te voeren zijn het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingscirculaire 2000 aangepast. Voordat de wijzigingen worden toegelicht, zal worden vermeld wat het verschil tussen gezinsvorming en gezinshereniging is. Dit is nodig om de wijzigingen te kunnen begrijpen. Van gezinsvorming is sprake als een vreemdeling een verblijfsvergunning aanvraagt om in Nederland te gaan wonen bij een (huwelijks-, geregistreerd of samenwonende) partner, waarbij de relatie is ontstaan op een tijdstip waarop de hoofdpersoon (diegene waarbij verblijf wordt aangevraagd) in Nederland hoofdverblijf had.¹¹¹ Van gezinshereniging is sprake als de vreemdeling een verblijfsvergunning aanvraagt om in Nederland te gaan wonen bij een gezinslid waarbij de gezinsrelatie al bestond voordat de hoofdpersoon in Nederland hoofdverblijf had (bijvoorbeeld een kind die bij de ouder wil gaan wonen). Per 1 november 2004 zijn de volgende voorwaarden voor de aanvraag van een verblijfsvergunning met als verblijfsdoel 'gezinsvorming' gewijzigd. De minimumleeftijd waarop de verblijfsvergunning kan worden aangevraagd is verhoogd van 18 jaar naar 21 jaar, deze minimumleeftijd geldt zowel voor de gezinsvormer als voor de migrerende partner. Daarnaast is het normbedrag dat de hoofdpersoon moet verdienen om in aanmerking te komen voor een vergunning met het verblijfsdoel 'gezinsvorming', verhoogd van 100 procent naar 120 procent van het minimumloon.¹¹²

Voor de aanvraag van de vergunning met de verblijfsdoelen gezinshereniging en gezinsvorming gold voor de wijziging in de regelgeving een vrijstelling van het middelenvereiste¹¹³ voor de alleenstaande ouder die een kind beneden de leeftijd van vijf jaar verzorgt en voor personen die 57,5 jaar of ouder zijn. Per 1 november 2004 is de

¹⁰⁷ Voor promovendi, universitaire docenten en postdoctoralen geldt geen loon criterium. Vreemdelingscirculaire 2000 band B, hoofdstuk 15, 5.1

¹⁰⁸ artikel 3.59a Vreemdelingenbesluit 2000 en Vreemdelingscirculaire band B, hoofdstuk 15, 4.3

¹⁰⁹ Vreemdelingscirculaire band B, hoofdstuk 15, 4.3 en Besluit van 17 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie, Stb. 2004, 482

¹¹⁰ Samenvatting memorie van toelichting begroting economische zaken 2001: Naar een ondernemende kenniseconomie, Website ministerie van Economische Zaken,) <http://www.ez.nl/content.jsp?objectid=12314>, bezocht op 20 december 2005.

¹¹¹ artikel 1.1. onder r Vreemdelingenbesluit 2000

¹¹² Het minimumloon wordt vastgesteld op grond van de Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag, met inbegrip van de vakantiebijslag. Het gaat hierbij (op dit moment, december 2005) om de volgende netto bedragen: EUR 1382,18, inclusief vakantiebijslag en EUR 1318,60, exclusief vakantiebijslag.

¹¹³ Vrijstelling van het middelenvereiste betekent dat er niet aan de inkomenseis hoeft te worden voldaan.

vrijstelling van het middelenvereiste voor die personen vervallen. Echter personen die 65 jaar of ouder zijn, worden nog wel vrijgesteld van het middelenvereiste.¹¹⁴ Daarnaast is op dit beleidsterrein, de regelgeving ten aanzien van vreemdelingen die een gevaar vormen voor de openbare orde aangescherpt. Deze aanscherping houdt in dat de aanvraag van een vergunning met de verblijfsdoelen gezinsvorming en gezinshereniging door een vreemdeling die is veroordeeld wegens het begaan van een misdrijf op dezelfde manier wordt beoordeeld als andere aanvragen. Voor de beleidswijziging gold voor deze personen een soepelere regeling. Ook worden bij de beoordeling of een vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt strafmaatregelen betrokken die voor de wijziging buiten beschouwing bleven, zoals jeugddetentie en de maatregel van plaatsing in een inrichting voor jeugdigen.

Ten slotte is de regelgeving inzake gezinsvorming en gezinshereniging voor personen die als minderjarig kind naar Nederland zijn gekomen, gewijzigd. Vóór de wijziging in de regelgeving van 1 november 2004 gold de voorwaarde dat de hoofdpersoon die als minderjarig kind zelf houder van een verblijfsvergunning onder de beperking gezinshereniging was geweest, minstens drie jaar rechtmatig verblijf¹¹⁵ in Nederland moest hebben gehad om een partner naar Nederland te kunnen laten overkomen. Deze voorwaarde is met de wijziging van 1 november 2004 komen te vervallen.¹¹⁶

- Nieuw legesstelsel

Per 1 juli 2005 is het nieuwe legesstelsel in werking getreden. Om deze wijziging in te voeren zijn het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingen-circulaire 2000 aangepast.¹¹⁷ De bevoegdheid tot afgifte en verlening van verblijfsvergunningen voor bepaalde en onbepaalde tijd is gebaseerd op de Vreemdelingenwet 2000.¹¹⁸ Ingevolge de Vreemdelingenwet 2000 is de vreemdeling leges verschuldigd voor de afdoening van een aanvraag of verlenging van een verblijfsvergunning in de door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie te bepalen gevallen en te geven regels. De bevoegdheid tot afgifte van visa, zoals mvv's is gebaseerd op artikel 7 van het Souverein Besluit van 1813. De legestarieven voor een mvv behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister van Buitenlandse Zaken en zijn opgenomen in de Regeling op de Consulaire Tarieven. Deze regeling is ook aangepast en gelijktijdig met de wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingen-circulaire 2000 op 1 juli 2005 in werking getreden.¹¹⁹

Het uitgangspunt van de nieuwe legessystematiek is dat de kosten die de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) maakt voor het afdoen van verblijfsaanvragen worden doorberekend in het legestartief. De leges voor verkorte procedures en de leges voor vreemdelingen die al voor langere tijd in Nederland verblijven, zijn met de invoering van het nieuwe legesstelsel over het algemeen verlaagd. De leges voor de aanvraag van een mvv zijn aanzienlijk verhoogd. Zo zijn de leges voor de aanvraag van een mvv voor de verblijfsdoelen gezinshereniging en gezinsvorming verhoogd van € 50,- naar € 830,- en de leges voor de aanvraag van een mvv voor de verblijfsdoelen studie en arbeid van € 50,- naar € 433,-. Als gevolg van het feit dat de kosten ter beoordeling van de verblijfsaanspraak van vreemdelingen grotendeels worden gemaakt in het kader van de mvv aanvraag, is het legestartief verblijfsaanvragen in de nieuwe legessystematiek lager dan het tot 1 juli 2005 geldende tarief. De

¹¹⁴ Wel geldt er een versoepelde regeling voor personen die een verblijfsvergunning op grond van gezinsvorming of gezinshereniging aanvragen en ouder dan vijftien jaar zijn en personen die blijvend en volledig arbeidsongeschikt zijn. Zij worden vrijgesteld van het middelenvereiste. (artikel 3.22 lid 3 Vreemdelingenbesluit 2000)

¹¹⁵ Rechtmatig verblijf: een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd, een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd, indien een verblijfsrecht wordt ontleend aan het Associatiebesluit 1/80 van de Associatieraad EEG/Turkije dan wel als Nederlander. (zie artikel 3.15 lid 2 voor de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 per 1 november 2004).

¹¹⁶ Vreemdelingen-circulaire 2000 band B hoofdstuk 2: Gezinsshereniging en gezinsvorming

¹¹⁷ Staatscourant: 30 juni 2005, Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 25 juni 2005, nummer 2005/33, houdende wijziging van de vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2005, 124, p.21.

¹¹⁸ Artikel 24, lid 2 Vreemdelingenwet 2000.

¹¹⁹ Kuijter, A. (eds.): 2002, Nederlands vreemdelingenrecht. Boom Juridische uitgevers, Den Haag en Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 25 juni 2005, nummer 2005/33, houdende wijziging van de vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2005, 124, p.21. (De leges voor de mvv zijn opgenomen in de Regeling op de Consulaire Tarieven. De voor de behandeling van een mvv-aanvraag verschuldigde leges worden door de vreemdeling gestort op een rekeningnummer van de IND in Nederland. De IND verrekent de

leges voor de aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning bepaalde tijd door vreemdelingen die al een mvv hebben is gewijzigd van € 285,- of € 430,- (afhankelijk van het verblijfsdoel) naar € 188,- De leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning bepaalde tijd met de verblijfsdoelen gezinshereniging of gezinsvorming door vreemdelingen die niet mvv-plichtig zijn, zijn aanzienlijk verhoogd. De tarieven voor de wijziging waren € 430,- en zijn per 1 juli 2005, € 830,-. De leges voor de aanvraag van een verblijfsvergunning voor de verblijfsdoelen studie en arbeid door niet mvv-plichtige vreemdelingen zijn met de beleidswijziging bijna niet veranderd. De tarieven voor de wijziging waren € 430 en zijn per 1 juli 2005, € 433. De legestarieven voor de aanvraag van een verblijfsvergunning regulier bepaalde en onbepaalde tijd zijn aanzienlijk verlaagd ten opzichte van de tot 1 juli 2005 geldende tarieven. Zo zijn de leges voor de aanvraag van een vergunning regulier onbepaalde tijd gewijzigd van € 890,- naar € 201,-.¹²⁰

4.2.2. Toegangspoorten en Grensbewaking

- Toetreding van 10 nieuwe lidstaten en overgangsrecht Dublin-procedure

Naar aanleiding van de toetreding van tien nieuwe landen tot de Europese Unie is per 13 juli 2004 de Vreemdelingencirculaire 2000 gewijzigd. In de Vreemdelingencirculaire 2000 is opgenomen dat per 1 mei 2004, Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië zijn toegetreden tot de Europese Unie. Daarnaast is in de Vreemdelingencirculaire 2000 opgenomen dat deze per 1 mei 2004 toegetreden landen gebonden zijn aan de Verordening 343/2003/EG tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (Dublinprocedure). Ook heeft de Commissie van de Europese Unie vastgesteld wat het overgangsrecht inhoudt ten aanzien van de lidstaten die reeds partij waren vóór 1 mei 2004 en de tien per 1 mei 2004 toegetreden lidstaten.¹²¹ Samengevat houdt dit overgangsrecht voor Nederland in dat een verzoek tot een terug- of overname van asielzoekers kan worden neergelegd door of bij de nieuwe lidstaten wanneer de datum van de asielaanvraag in Nederland op of na 1 mei 2004 ligt. Dat de reden voor het neerleggen van een zogenaamde Dublinclaim is gelegen in feiten en/of omstandigheden van voor 1 mei doet daar niet aan af.

Daarnaast moesten de nieuw toegetreden landen de Overeenkomst van Dublin ratificeren omdat Denemarken op 13 juli 2004 (nog) niet was gebonden aan de Verordening 343/2003/EG.¹²² Via het ondertekenen van de Overeenkomst van Dublin kon ook bij Denemarken een verzoek om terug- of overname van asielzoekers worden gelegd. Voor alle andere lidstaten die partij zijn bij de Overeenkomst van Dublin treedt de Verordening 343/2003/EG in de plaats van de Overeenkomst van Dublin.

4.2.3. Integratie en vestiging

Op dit gebied hebben tijdens de referentieperiode geen wijzigingen plaatsgevonden die in het kader van dit rapport noemenswaardig zijn.

ontvangen legesbedragen met het ministerie van Buitenlandse Zaken.)

¹²⁰ Wijziging kosten voor verblijf in Nederland, Website IND, http://www.ind.nl/en/Images/30983_leges_%20NL_tcm6-45255.pdf, bezocht op 22 december 2005. En Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 25 juni 2005, nummer 2005/33, houdende wijziging van de vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2005, 124, p.21.

¹²¹ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 13 juli 2004, nummer 2004/45, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2005, 190, p.11.

¹²² De onderhandelingen tot deelname aan de richtlijn waren op het moment dat de Vreemdelingencirculaire 2000 werd gewijzigd, op 13 juli 2004 nog niet afgerond.

4.2.4. Vluchtelingenbescherming en Asiel

- Wijziging van de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd van drie jaar naar vijf jaar

Met ingang van 1 september 2004 wordt een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd de eerste vijf jaar steeds voor een jaar verleend. De geldigheidsduur is daarmee gewijzigd van drie jaar aan één stuk naar vijf maal één jaar. Om deze wijzigingen in te voeren zijn de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 gewijzigd. De wijziging houdt onder meer in dat een vergunning voor onbepaalde tijd, in plaats van na drie jaar, eerst na vijf jaar kan worden verkregen.

De belangrijkste reden voor de wetwijziging is dat de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd dan gedurende deze vijf eerste jaren kan worden ingetrokken indien de rechtsgrond voor verlening van de verblijfsvergunning is vervallen. De regering vond de termijn van drie jaar te kort en is van mening dat van een vreemdeling die op asielgerelateerde gronden een verblijfsvergunning heeft gekregen in een termijn van vijf jaar nog in redelijkheid kan worden gevergd dat hij terugkeert naar het land van herkomst als de grondslag van het verblijf is komen te vervallen. Dit is ook in overeenstemming met het beleid in andere Europese landen. Zo is de termijn op grond waarvan een verblijfsvergunning asiel kan worden verkregen in Denemarken en Duitsland gesteld op zeven jaar en is de termijn in Spanje vijf jaar.¹²³ Ook in reguliere zaken kan pas na vijf jaar rechtmatig verblijf een verblijfsvergunning voor onbepaalde worden verkregen.¹²⁴

- Afschaffing van het begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekersbeleid (BAMA-beleid)

Op 20 juli 2004 heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie aan de Tweede kamer bericht dat het BAMA- beleid wordt afgeschaft.¹²⁵ Hiervoor moesten het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 worden gewijzigd.¹²⁶

In het Vreemdelingenbesluit 2000 is bepaald dat een vergunning regulier bepaalde tijd wordt verleend aan alleenstaande minderjarige asielzoekers.¹²⁷ Er moet aan de volgende voorwaarden worden voldaan om voor een verblijfsvergunning als alleenstaande minderjarige asielzoeker in aanmerking te komen. De asielzoeker is minderjarig, alleenstaand, niet in staat voor zichzelf te zorgen in het land van herkomst of een ander land en heeft geen geschikte opvang in het land van herkomst. Deze voorwaarden zijn cumulatief.¹²⁸ Daarnaast bestond voor de wijziging van 20 juli 2004 het BAMA-beleid. Dit beleid was van toepassing op begeleide minderjarige asielzoekers. Op grond van het BAMA-beleid werd een minderjarige asielzoeker niet of niet langer als alleenstaand aangemerkt als er op enig moment in de procedure bleek dat er in Nederland een meerderjarige verbleef die geacht kon worden verantwoordelijk te zijn voor de verzorging van de minderjarige te zijn of van wie verwacht kon worden dat hij de verzorging van de alleenstaande minderjarige asielzoeker op zich nam. Als er sprake was van een begeleide minderjarige asielzoeker werd de aanvraag van de verblijfsvergunning afgewezen. Er werd dan niet meer apart onderzocht of er voor de minderjarige adequate opvang was in het land van herkomst omdat begeleiding en verdere zorg was aangewezen op de persoon van de meerderjarige. Er werd dan dus op het moment van toelating niet getoetst of uitzetting van de vreemdeling mogelijk was.

Op 14 mei 2003 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak overwogen dat bij de toelating van de minderjarige vreemdeling inzicht moet zijn in de vraag of er bij eventuele terugkeer sprake is van adequate opvang omdat terugkeer onlosmakelijk is verbonden met de weigering van een

¹²³ Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2003-2004, 29 224, nr.3.

¹²⁴ artikel 21 Vreemdelingenwet 2000

¹²⁵ Vluchtelingbeleid: brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Kamerstukken II 2003-2004, 19 637, nr.844.

¹²⁶ Besluit van de minister voor Vreemdelingenzaken en integratie van 8 maart 2005, nr. 2005/12, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, 63, p.18.

¹²⁷ Artikel 3.5., 3.6 en 3.56 Vreemdelingenbesluit 2000.

¹²⁸ Voorwaarden voor het verlenen van een vergunning aan alleenstaande minderjarige vreemdelingen, Website IND, http://www.ind.nl/en/Images/Publiek_NL_Algemeen_tcm6-17832.pdf, bezocht op 20 december 2005.

verblijfsvergunning.¹²⁹ Dit geldt ook voor begeleide minderjarige asielzoekers. Het gevolg van deze uitspraak is dat als er sprake is van begeleide minderjarige asielzoekers, net als bij alleenstaande minderjarige asielzoekers bij de toelating moet worden onderzocht of er sprake is van adequate opvang is en dus of uitzetting mogelijk is. Omdat op grond van deze uitspraak de nadere belangenafweging bij beide regelingen zo dicht tegen elkaar aanligt, is er voor gekozen het BAMA-beleid af te schaffen.¹³⁰

- Verruiming van het 'buiten schuld criterium'

Op 15 maart 2005 is de Vreemdelingen-circulaire 2000 gewijzigd in verband met de uitbreiding van het 'buiten schuld criterium'. In het Vreemdelingenbesluit 2000 staat dat een vreemdeling van wie de aanvraag om toelating is afgewezen en die buiten zijn schuld niet uit Nederland kan vertrekken onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komt voor een verblijfsvergunning met als verblijfsdoel 'verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten'. Vóór de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire van 15 maart 2005 was bepaald dat deze verblijfsvergunning kon worden verleend aan staatloze vreemdelingen. Uitgangspunt daarbij was dat alle vreemdelingen met een nationaliteit konden terugkeren naar hun land van herkomst.

Met de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000 van 15 maart 2005 is het 'buiten schuld criterium' verruimd. Er is vastgelegd dat ook vreemdelingen met een nationaliteit in aanmerking kunnen komen voor de verblijfsvergunning met als verblijfsdoel 'verblijf als vreemdeling die buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten' indien zij aangetoond hebben ondanks hun bereidwilligheid, niet uit Nederland te kunnen vertrekken. Dit is het geval als de vreemdeling aan de hand van objectief toetsbare bescheiden kan aantonen dat de betrokken autoriteiten van het land van herkomst of het land waar de persoon verblijf heeft gehad geen toestemming verlenen aan zijn terugkeer. Meestal gaat het in dit soort gevallen om het verkrijgen van vervangende reisbescheiden waarmee de vreemdeling uit Nederland kan reizen.¹³¹ Daarnaast kan het beleid van toepassing zijn op gezinsleden met verschillende nationaliteiten die ondanks hun bereidwilligheid, buiten hun schuld, geen gezamenlijke toegang kunnen krijgen tot één van de landen van herkomst. Zij worden dan dus niet gescheiden uitgezet.¹³²

4.2.5. Staatsburgerschap en Naturalisatie

- Gelijktelling tussen huwelijk en buiten Nederland geregistreerd partnerschap

Op 1 januari 2005 is de Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap in werking getreden. Op grond van deze wet wordt een buiten Nederland geregistreerd partnerschap gelijkgesteld met een huwelijk.¹³³ Naar aanleiding van de inwerkingtreding van de Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap is op 25 januari 2005 de Rijkswet op het Nederlanderschap gewijzigd. De wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap houdt in dat op gelijke wijze als een huwelijkspartner, de partner van een Nederlander, waarvan het partnerschap in het

¹²⁹ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: 14 mei 2003 Uitspraak op het hoger beroep (nr. 200301352/1) en Vluchtelingbeleid: brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Kamerstukken II 2003-2004, 19 637, nr.844.

¹³⁰ Vluchtelingbeleid: brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, Kamerstukken II 2003-2004, 19 637, nr.844.

¹³¹ Dit is het geval als cumulatief aan een aantal voorwaarden is voldaan. In het kort, de vreemdeling heeft zelfstandig geprobeerd om zijn vertrek te realiseren, de Internationale Organisatie voor Migratie is niet in staat het vertrek voor de vreemdeling te realiseren en er is verzocht om bemiddeling van de IND bij het verkrijgen van de documenten maar dit niet tot verkrijging van de documenten heeft geleid. Als laatste moet sprake zijn van een samenhangend geheel van feiten en omstandigheden op grond waarvan kan worden vastgesteld dat de betrokkene buiten zijn schuld Nederland niet kan verlaten en de vreemdeling zonder verblijfstitel in Nederland verblijft en niet voldoet aan andere voorwaarden voor een verblijfsvergunning. Vreemdelingen-circulaire 2000, C2

¹³² Wet van 2 december 2004 tot wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving en Staatscourant 1 april 2005, Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 15 maart 2005, nr. 2005/11, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2005, 63, p.11.

¹³³ Het gaat om een buiten Nederland geregistreerd partnerschap dat op grond van de artikelen 2 en 3 van de Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap voor erkenning in aanmerking komt. Bijvoorbeeld dat een in het buitenland aangegaan geregistreerd partnerschap rechtsgeldig moet zijn ingevolge het recht van de staat waar het geregistreerd partnerschap is aangegaan en dat een buiten Nederland geregistreerd partnerschap niet erkend wordt, indien deze erkenning onverenigbaar zou zijn met de openbare orde.

buitenland is geregistreerd en op grond van de Wet conflictenrecht geregistreerd partnerschap in Nederland wordt erkend, in aanmerking komt voor verkrijging van het Nederlanderschap.¹³⁴

- Invoering telefoontoets bij gedeeltelijke ontheffing naturalisatietoets

Op 1 maart 2005 is de handleiding van de Rijkswet op het Nederlanderschap gewijzigd en is er een telefoontoets ingevoerd voor diegenen die voor de wijziging voor (gedeeltelijke) ontheffing van de naturalisatietoets in aanmerking kwamen.

In de Rijkswet op het Nederlanderschap staat dat iemand die een verzoek tot naturalisatie heeft ingediend verplicht is om een naturalisatietoets af te leggen. In het besluit naturalisatietoets staat dat wanneer iemand die om naturalisatie heeft verzocht en vanwege een belemmering niet in staat is om één of meerdere toetsonderdelen af te leggen, hij van de verplichting om die onderdelen af te leggen wordt ontheven. In de toelichting bij dit besluit staat dat een persoon die visueel gehandicapt is niet op zijn spreek- en leesvaardigheid wordt getoetst, maar wel op zijn spreek- en luistervaardigheid en op zijn kennis van de staatsinrichting en maatschappij. Echter door de opzet van de naturalisatietoets voor de wijziging van 1 maart 2005 was de minimale voorwaarde om de toets te kunnen afleggen dat de verzoeker moest kunnen lezen.

In het kader van de beoogde wetwijziging 'Inburgering Buitenland' (zie hoofdstuk 3)¹³⁵ is een basisexamen inburgering ontwikkeld dat via een telefonische verbinding (die reageert op spraakherkenning) zal worden afgenomen. Om dit inburgeringsexamen te kunnen maken is het dus niet nodig om een computer of toetsenbord te kunnen bedienen. Deze wetwijziging wordt waarschijnlijk in de zomer van 2006 ingevoerd. Op 1 maart 2005 is dit basisexamen alvast ingevoerd voor diegenen die niet (op gebruikelijke wijze) in staat zijn om te lezen of te schrijven. Het betreft dan met name visueel gehandicapten, ongeletterden en diegenen die vanwege een lichamelijke belemmering niet in staat zijn het toetsenbord of de muis te bedienen.¹³⁶ Dus ook deze groep personen is sinds de wijziging niet meer vrijgesteld van het afleggen van een inburgeringsexamen.

4.2.6 Terugkeer

Op dit gebied hebben gedurende de referentieperiode geen wijzigingen plaatsgevonden die in het kader van deze rapportage noemenswaardig zijn.

4.2.7. Overig

- Wetswijziging Wet arbeid vreemdelingen

Op 2 december 2004 is de Wet arbeid vreemdelingen gewijzigd in verband met de invoering van een bestuursrechtelijke handhaving. Op 1 januari 2005 is de wijziging in werking getreden.¹³⁷ De Wet arbeid vreemdelingen regelt de toelating van vreemdelingen van buiten de Europese Unie (EU) tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Met de wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen is de bestuurlijke boete¹³⁸ ingevoerd als nieuw instrument om werkgevers die vreemdelingen illegaal te werk stellen sneller en efficiënter aan te pakken. De

¹³⁴ Tussentijds Bericht Nationaliteiten TBN 2005/1, Stcrt. 2005, 23, p.14.

¹³⁵ Het voorstel tot wetwijziging Inburgering Buitenland houdt in dat voor de verkrijging van een verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd (die vreemdeling afhankelijk van hun nationaliteit in bepaalde gevallen nodig hebben) aan extra voorwaarde moet worden voldaan. De extra voorwaarde houdt in dat vreemdelingen voordat ze naar Nederland komen basiskennis moeten hebben van de Nederlandse taal en samenleving. Dit wordt getoetst door examen te doen in het land van herkomst. Dit examen wordt afgenomen per telefoon. Deze wijziging wordt waarschijnlijk rond de zomer van 2006 ingevoerd.

¹³⁶ Tussentijds Bericht Nationaliteiten TBN 2005/2, Stcrt. 2005, 31, p.11.

¹³⁷ Besluit van 13 december 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen, Stb. 2004, 706.

¹³⁸ Een bestuurlijke sanctie die bestaat uit de onvoorwaardelijke verplichting tot het betalen van een bepaalde geldsom aan de Staat.

wet maakt een verschil tussen de hoogte van de boete bij een natuurlijk persoon en bij een rechtspersoon. Bij een natuurlijk persoon bedraagt de boete voor het illegaal te werk stellen van vreemdelingen ten hoogste € 11.250,- en bij een rechtspersoon ten hoogste € 45.000,-. Deze bedragen zijn aanzienlijk hoger dan de strafrechtelijke boetes die vóór de wetwijziging konden worden opgelegd, deze bedroegen gemiddeld € 984,-.¹³⁹ Redenen voor deze hardere aanpak zijn onder meer het tegengaan van concurrentievervalsing, verdringing van het legale arbeidsaanbod, het tegengaan van uitbuiting van werknemers en het uitzettingsbeleid van illegalen.¹⁴⁰

- Wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen

Op 24 juni 2004 is de Vreemdelingenwet 2000 gewijzigd ten aanzien van het stelsel van de toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen.¹⁴¹ Deze wijziging is op 1 september 2004 in werking getreden.

Met de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 is de termijn waarbinnen de kennisgeving van het opleggen van vrijheidsontnemende maatregelen aan de rechtbank dient plaats te vinden verlengd. De termijn is grotendeels teruggebracht naar de termijn die bestond voor de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000. De nieuwe termijn van kennisgeving houdt in dat de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie uiterlijk binnen 28 dagen na de bekendmaking van een besluit tot oplegging van een vrijheidsontnemende maatregel de rechtbank daarvan in kennis dient te stellen. Dit geldt niet als de vreemdeling zelf beroep heeft ingesteld. Voor de wetwijziging was de termijn gesteld op drie dagen. Daarnaast is met de wetwijziging bepaald dat de termijn waarbinnen, na ontvangst van het beroepschrift dan wel de kennisgeving van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, de zitting moet plaatsvinden, is verlengd van 7 tot 14 dagen.¹⁴² Met de wetwijziging is de bepaling waarin stond dat uiterlijk vier weken na de uitspraak op het eerste vervolgeroep de rechtbank in kennis wordt gesteld van het voortduren van de vrijheidsontneming komen te vervallen.

De reden voor de wetwijziging was dat het totstandgekomen stelsel van rechterlijke toetsing, een te groot beslag had gelegd op de capaciteit van de vreemdelingenkamers, waardoor achterstanden waren ontstaan bij de behandeling van andere (verblijfsrechtelijke) beroepsprocedures. Daarnaast staat in de memorie van toelichting bij de wetwijziging dat door intensivering van het toezicht op vreemdelingen waarschijnlijk het aantal bewaringszaken zal toenemen en daardoor een nog groter beslag op de rechtbankcapaciteit zal worden gelegd, waardoor de bestaande achterstanden en doorlooptijden verder zullen oplopen.¹⁴³

- Uitbreiding van de strafbaarstelling van het toepassingsbereik van mensensmokkel en mensenhandel

Op 9 maart 2005 is de Vreemdelingencirculaire 2000 gewijzigd in verband met de uitbreiding van het toepassingsbereik van de strafbaarstelling van mensensmokkel en mensenhandel.¹⁴⁴ Deze wijziging hangt samen met de het feit dat de strafbaarstelling van mensenhandel per 1 januari 2005 in artikel 273A van het Wetboek van Strafrecht is geregeld in plaats van in artikel 250a van het Wetboek van Strafrecht. In de Vreemdelingencirculaire 2000 vóór de wijziging van 9 maart 2005 was vastgelegd dat tot de slachtoffers en getuige-aangevers van mensenhandel de volgende categorieën vreemdelingen werden gerekend, vreemdelingen die worden aangetroffen bij een politiecontrole in een seksinrichting, vreemdelingen die in

¹³⁹ De boetes die konden worden opgelegd voor de wetwijziging waren bedroegen gemiddeld € 984. Wijziging van de Wet arbeid Vreemdelingen in verband met de invoering van de bestuurlijke handhaving; memorie van toelichting, Kamerstukken II vergaderjaar 2003-2004, 29 523, nr.3.

¹⁴⁰ Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen (29.523), <http://www.eerstekamer.nl/9324000/1f/j9vvgh5ihkk7kof/vgr6gsahys9d>, Website Eerste Kamer, bezocht op 7 november 2005.

¹⁴¹ Wet van 24 juni 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen, Stb. 2004, 298.

¹⁴² Memorie van toelichting, wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van de vrijheidsontnemende maatregelen, Kamerstukken II 2003-2004, 28 749, nr.3.

¹⁴³ Idem.

¹⁴⁴ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 9 maart 2005 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2005, 53, p. 15.

Nederland in de prostitutie werkzaam zijn geweest en niet beschikken over een geldige verblijfstitel en die zelf contact opnemen met de politie, vreemdelingen die nog niet in Nederland werkzaam zijn geweest in de prostitutie, niet over een geldige verblijfstitel beschikken, maar wel mogelijk slachtoffer zijn geweest van mensenhandel en als laatste getuige-aangevers van mensenhandel. Op 9 maart 2005 is daar nog een categorie vreemdelingen aan toegevoegd. Dit is de categorie 'slachtoffers van overige in artikel 273a van het Wetboek van Strafrecht als mensenhandel strafbare gestelde feiten'. Hieronder worden verschillende vormen van uitbuiting verstaan, zoals het gedwongen moeten verrichten van arbeid of diensten, slavernij of met slavernij of dienstbaarheid te vergelijken praktijken. Daarnaast is bepaald dat slachtoffers die aangifte hebben gedaan van mensensmokkel een verblijfsvergunning kunnen krijgen voor de duur van het strafrechtelijke onderzoek en de vervolging. Voor slachtoffers van mensenhandel geldt dat de verblijfsvergunning verlengd kan worden zolang het strafrechtelijk opsporings- en vervolgonderzoek naar of berechting in feitelijke aanleg van de verdachte van het strafbare feit, ter zake waarvan aangifte is gedaan, loopt. Zij zijn in die tijd vrij om arbeid te verrichten. Ook is bepaald dat ze worden vrijgesteld van het middelenvereiste om gezinshereniging met minderjarige kinderen mogelijk te maken.

4.3. Jurisprudentie

In deze paragraaf worden de belangrijkste en toonaangevende jurisprudentie in de periode 1 juli 2004 tot en met 31 december 2005 behandeld. In paragraaf 4.3.1 wordt de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State behandeld. In paragraaf 4.3.2 wordt een belangrijke zaak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens behandeld. Als laatste wordt in 4.3.3. de belangrijkste jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap vermeld.

4.3.1. Nederlandse jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 15 juli 2005, 200504770/1

De casus is als volgt. Bij besluit van 1 mei 2005 is een vreemdeling (gemeenschapsonderdaan) ongewenst verklaard omdat hij een actuele bedreiging voor de openbare orde vormt. Met het oog op uitzetting is de gemeenschapsonderdaan vervolgens in vreemdelingenbewaring gesteld. De gemeenschapsonderdaan heeft vervolgens bezwaar tegen het besluit tot vreemdelingenbewaring ingesteld. Het bezwaar is ongegrond verklaard en ook het beroep dat de vreemdeling vervolgens tegen dit besluit heeft ingesteld is ongegrond verklaard. Op 31 mei 2005 is hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt het volgende. In het Vreemdelingenbesluit 2000 is bepaald onder welke voorwaarden een gemeenschapsonderdaan kan worden uitgezet en binnen welke termijn. Zo is in het Vreemdelingenbesluit 2000 bepaald dat een gemeenschapsonderdaan niet wordt uitgezet nadat hem een termijn van tenminste vier weken is gegund om te vertrekken naar een plaats buiten Nederland waar zijn toelating is gewaarborgd.¹⁴⁵ Echter van de termijn van vier weken kan in dringende gevallen worden afgeweken. Dit is bijvoorbeeld het geval als de gemeenschapsonderdaan een actuele bedreiging voor de openbare vormt.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State overweegt dat gezien de ernst, de aard en de frequentie van de strafrechtelijke veroordelingen, grond bestond om te oordelen dat de appellant met het handelen ter

zake waarvan hij strafrechtelijk was veroordeeld, persoonlijk gedrag vertoonde, dat een actuele bedreiging van de openbare orde vormde. Aangezien er sprake was van een actuele bedreiging van de openbare orde is het verblijfsrecht van appellant verloren gegaan en mocht hij worden uitgezet.¹⁴⁶

- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 8 september 2004, 200304168/1 (ook 200303055/1)

De casus is als volgt. Bij brief van 19 april 2001 is namens de Minister van Buitenlandse Zaken geweigerd een echtscheidingvonnis, alsmede een huwelijksakte te legaliseren.¹⁴⁷ Bij besluit van 25 september 2001 heeft de minister het daartegen ingestelde bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 14 mei 2003 heeft de rechtbank het daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Op 25 juni 2003 is tegen de uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingediend bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Naar het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State kan legalisatie slechts strekken tot bevestiging van de formele echtheid van een document en niet tot het bieden van uitsluitel omtrent de juistheid van de inhoud ervan. Legalisatie en verificatie vervullen een ondersteunende rol ten behoeve van de oordeels- en besluitvorming door de daartoe bevoegde instanties in het kader van uiteenlopende procedures waarin documenten als bewijsstuk moeten worden overgelegd, doch zijn niet zelfstandig en los van de uitkomst van die procedures gericht op rechtsgevolg. Voorheen werd legalisatie als zelfstandig besluit gezien waarvan in Vreemdelingenrechtelijke procedures van werd uitgegaan. Door onderhavige uitspraak is de beoordeling van het document door de minister van Buitenlandse Zaken niet meer beslissend. Het is aan de bevoegde instantie (met betrekking tot het vreemdelingenrecht, de IND) om te oordelen of het rechtsfeit met behulp van het document is komen vast te staan, dan wel aannemelijk is geworden. Echter, heeft de minister van Buitenlandse Zaken de betrokken instantie door middel van een verificatierapport van advies gediend met betrekking tot de juistheid van de inhoud van het document of een onderdeel daarvan, dan kan dit bij de beoordeling worden betrokken..

- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 13 juli 2005, 200409356/1

De casus is als volgt. In 2000 is de Nederlandse vader (referent) van de eiseres (de Surinaamse dochter), vanuit Nederland naar het Verenigd Koninkrijk vertrokken, waar hij gewerkt heeft. Vervolgens is eiseres naar het Verenigd Koninkrijk vertrokken voor gezinshereniging bij referent. In 2001 heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst van het Verenigd Koninkrijk medegedeeld dat referent als gemeenschapsonderdaan een verblijfsrecht in het Verenigd Koninkrijk heeft en dat eiseres, als familielid van referent, op dezelfde grond zodanig recht heeft. Vervolgens zijn referent en eiseres op 17 oktober 2001 Nederland ingereisd en heeft eiseres een aanvraag ingediend om verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met als verblijfsdoel verblijf bij referent. Bij besluit van 2 januari 2002 is deze aanvraag afgewezen, met als reden dat eiseres niet beschikte over een geldige mvv die overeenkomt met het verblijfsdoel waarvoor de verblijfsvergunning is aangevraagd en zij niet behoort tot een categorie vreemdelingen die is vrijgesteld van het mvv-vereiste. Daarnaast kon eiseres niet worden aangemerkt als gezinslid van een gemeenschapsonderdaan, omdat, hoewel de referent als gemeenschapsonderdaan heeft verbleven in een andere EU-lidstaat dan Nederland, hij bij terugkeer in Nederland geen reële en daadwerkelijke arbeid heeft verricht of als economisch niet-actieve in de zin van het EG-Verdrag kan worden aangemerkt, zodat referent niet langer als gemeenschapsonderdaan kan worden aangemerkt. Tegen dit besluit heeft eiseres bezwaar ingediend, wat vervolgens ongegrond is verklaard. Vervolgens heeft eiseres tegen deze uitspraak beroep ingediend bij de rechtbank. Dit beroep is gegrond verklaard, de beschikking is vernietigd en daarnaast is bepaald dat de minister

¹⁴⁵ artikel 8.13, lid 2 Vreemdelingenbesluit 2000.

¹⁴⁶ Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State: 15 juli 2005, nr. 200504770/1.

¹⁴⁷ Onder legalisatie wordt verstaan de formaliteit waarbij de diplomatieke of consulaire ambtenaren van het land van op welks grondgebied het document moet worden overgelegd, een bevestigende verklaring afgeven omtrent de echtheid van de handtekening, de hoedanigheid

voor Vreemdelingenzaken en Integratie opnieuw op het bezwaar moet beslissen. Tegen deze uitspraak is door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie hoger beroep ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. In een tussenuitspraak op 13 juli 2005 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State een aantal prejudiciële vragen over de uitleg van het gemeenschapsrecht aan het Hof van Justitie EG gesteld. Er werd onder andere gevraagd om de volgende prejudiciële vraag te beantwoorden. Indien een derdelander door een lidstaat van ontvangst als gezinslid van een werknemer, als bedoeld in artikel 10 van Verordening (EEG) 1612/68 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 oktober 1968 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, wordt aangemerkt, en de geldigheid van de door die lidstaat verleende verblijfsvergunning nog niet is verlopen, brengt dit dan mee dat de lidstaat waarvan de werknemer onderdaan is bij terugkeer van die werknemer reeds uit dien hoofde deze derdelander het recht op toegang en verblijf niet kan ontzeggen? De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de behandeling van het hoger beroep opgeschort tot de prejudiciële vragen door het Hof van Justitie EG zijn beantwoord.

4.3.2. jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

- Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 5 juli 2005, nr.2345/02

De casus is als volgt. Een vreemdeling uit Eritrea voert aan dat hij op een evaluatiebijeenkomst na een oorlogscampagne, maar voor de demobilisatie van het Eritreese leger, kritiek heeft geuit op de misstanden in het onderdeel van het leger waarin hij diende. Vier maanden later zou hij na een arrestatie gedeserteerd zijn. Vervolgens is hij gevlucht naar Nederland en heeft daar asiel aangevraagd. Dit asielverzoek is in de AC-procedure (een versnelde procedure waarin binnen maximaal 48 uur een beslissing wordt genomen) afgewezen wegens ongeloofwaardigheid van het asielrelaas. Het beroep en hoger beroep zijn verworpen. Daarna heeft de vreemdeling een individueel verzoekschrift bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) ingesteld, waarin de vreemdeling zich onder andere beroept op schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM), namelijk het verbod van foltering. Het EHRM overweegt dat, ondanks dat zijn ontsnapping uit het leger opmerkelijk is, dit niet wegneemt dat zijn desertie geloofwaardig is. Uit bronnen en documenten blijkt dat sprake is van een onmenselijke behandeling van deserteurs. Aangenomen moet worden dat deserteurs zijn geregistreerd en dat zij aldus bekend zijn bij de autoriteiten. Het EHRM overweegt dat er substantiële gronden bestaan dat verzoeker bij uitzetting het risico loopt behandeld te worden in strijd met artikel 3 EVRM. Hierbij heeft het EHRM niet het standpunt van de Nederlandse autoriteiten getoetst, maar een eigen oordeel gegeven over of de verklaringen van Said geloofwaardig zijn. Het EHRM weegt het ene argument af tegen het andere en trekt daaruit de conclusie dat de asielzoeker een reëel risico loopt om slachtoffer te worden van marteling en onmenselijke behandeling bij terugkeer naar Eritrea.¹⁴⁸ Dit is een fundamenteel verschil met de Nederlandse praktijk waarin de vreemdelingenrechter het geloofwaardigheidsoordeel van de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie over het asielrelaas marginaal (of 'terughoudend') toetst (in het Nederlandse bestuursrecht toetst de rechter een besluit¹⁴⁹ marginaal of vol).

waarin de ondertekenaar van het document heeft gehandeld en, in deze zaak, de identiteit van het zegel of stempel op het document.

¹⁴⁸ Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 5 juli 2005, zaaknummer 2345/02.

¹⁴⁹ Onder besluit wordt verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling (artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht). In het vreemdelingenrecht worden de besluiten over het algemeen door of namens de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie genomen.

4.3.3. Jurisprudentie van het Hof van Justitie EG

- Hof van Justitie EG, 17 februari 2005, C-215/03

De rechtbank Den Haag (Nederland) heeft aan het Hof van Justitie EG een aantal prejudiciële vragen gesteld over de uitleg van richtlijn 73/148/EG.¹⁵⁰ Deze richtlijn heeft betrekking op het vrij verkeer van diensten. Het Hof van Justitie EG is gevraagd of het recht op verblijf van een gemeenschapsonderdaan afhankelijk kan worden gesteld van het tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort en of een gemeenschapsonderdaan in geval van niet-naleving van deze verplichting in bewaring kan worden gesteld met het oog op uitzetting.

Het Hof van Justitie EG heeft (in het kort) de volgende uitspraak gedaan. Ten eerste moet artikel 4 lid 2 van richtlijn 73/148/EG zo worden uitgelegd dat een lidstaat voor de erkenning van het verblijfsrecht van een ontvanger van diensten die onderdaan is van een andere lidstaat, niet mag verlangen dat die onderdaan een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort overlegt, wanneer het bewijs van zijn identiteit en nationaliteit ondubbelzinnig met andere middelen kan worden geleverd. Ten tweede verzet artikel 49 EG zich ertegen dat een onderdaan van een lidstaat in een andere lidstaat een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort dient over te leggen om zijn nationaliteit te bewijzen, wanneer de eigen onderdanen van die andere lidstaat niet aan een algemene identificatieplicht zijn onderworpen, maar hun identiteit met ieder naar nationaal recht toegestaan middel kunnen bewijzen. (Hierbij dient te worden opgemerkt dat ten tijde dat deze zaak diende er in Nederland nog geen algemene identificatieplicht gold.) Ten derde vormt een maatregel van bewaring van een onderdaan van een andere lidstaat met het oog op uitzetting, die wordt genomen wegens het niet tonen van een geldige identiteitskaart of een geldig paspoort, (ook zonder dat de openbare orde wordt aangetast) een ongerechtvaardigde belemmering van het vrij verrichten van diensten en miskent bijgevolg artikel 49 EG. Ten vierde dient de onderdaan van een lidstaat die in een andere lidstaat verblijft als ontvanger van diensten, de bewijzen te overleggen op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat zijn verblijf rechtmatig is. Bij gebreke van die bewijzen kan de lidstaat van ontvangst een maatregel van uitzetting treffen binnen de door het gemeenschapsrecht opgelegde grenzen.¹⁵¹

- Hof van Justitie EG, 2 juni 2005, C-136/03

Het Verwaltungsgerichtshof heeft een prejudiciële vraag aan het Europese Hof van Justitie EG gesteld over of de in de Oostenrijkse rechtsorde voorziene rechtsbescherming verenigbaar is met de vereisten van artikel 8 en 9 van de richtlijn 64/221/EG en of deze vereisten van toepassing zijn op Turkse werknemers wier rechtspositie wordt bepaald door besluit nr. 1/80 van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de Associatieraad (besluit nr. 1/80). De wet betreffende het Verwaltungsgerichtshof bepaalt (kort weergegeven) dat een klacht niet van rechtswege opschortende werking heeft, maar dat een klager daar wel om kan verzoeken.

De casus heeft betrekking op het volgende, de heer Dórr is een gehuwd Duits onderdaan. Naar aanleiding van een strafrechtelijke veroordeling is hem, door de administratieve instantie van eerste aanleg te Klagenfurt, bij beschikking een verblijfsverbod van 10 jaar opgelegd. De heer Únal is een Turks onderdaan en naar aanleiding van strafrechtelijke veroordelingen heeft de administratieve instantie van eerste aanleg te Dornbirn hem bij beschikking uitgewezen. De beroepen ingesteld bij het Verfassungsgerichtshof van de vreemdelingen zijn afgewezen. De vreemdelingen tekenen beide hoger beroep aan bij het Verwaltungsgerichtshof.

Het Europese Hof van Justitie EG constateert dat het Verwaltungsgerichtshof (en het Verfassungsgerichtshof) zich alleen kan uitspreken over de rechtmatigheid van de aangevochten bestuurlijke handelingen en niet over de doelmatigheid. Naar het oordeel van het Hof biedt de toepassing van de nationale wetgeving de onderdanen

¹⁵⁰ Richtlijn 73/148/EG behandelt het vrij verkeer van diensten. Richtlijn 2004/38/EG zal deze richtlijn vervangen. Echter zo benadrukt het Hof van Justitie EG zullen de voorwaarden die in de richtlijn 2004/38/EG zijn gesteld niet veranderen.

¹⁵¹ Hof van Justitie EG, 17 februari 2005, C-215/03.

van andere lidstaten niet de waarborg van een uitputtende doelmatigheidstoetsing van de voorgenomen maatregel. Op grond daarvan voldoet deze wetgeving niet aan de vereisten van een voldoende doeltreffende bescherming. Ten aanzien van het ontbreken van opschortende werking bepaalt het Hof van justitie EG dat een regeling van een lidstaat die geen opschortende werking toekent aan rechterlijke beroepen met betrekking tot besluiten tot beëindiging van het verblijf van onderdanen van andere lidstaten, niet voldoet aan de vereisten van richtlijn 64/221/EG, tenzij een bevoegde instantie in de zin van artikel 9, lid 1, van deze richtlijn wordt ingesteld. Daarnaast heeft het Hof van Justitie EG bepaald dat de procedurele waarborgen van de artikelen 8 en 9 van richtlijn 64/221/EG van toepassing zijn op Turkse onderdanen wier rechtspositie wordt bepaald door artikel 6 of artikel 7 van besluit nr. 1/80.¹⁵²

Als gevolg van deze uitspraak zal in het Nederlandse beleid moeten worden opgenomen dat Turkse onderdanen die rechten kunnen ontleen aan de artikelen 6 en 7 van het besluit 1/80 in bezwaar gehoord moeten worden door de ACVZ als hun verblijfsrecht beëindigd gaat worden op grond van openbare orde. Het Vreemdelingenbesluit moet worden aangepast. Per 30 april 2006 moet de nieuwe richtlijn 2004/38/EG geïmplementeerd zijn. In artikel 31 van deze richtlijn zijn procedurele waarborgen opgenomen die ook gelden voor deze groep.

- Hof van Justitie EG, 14 april 2005, nr. C-157/03¹⁵³

Het Hof van Justitie EG heeft in deze uitspraak bepaald dat Spanje zijn verplichtingen op grond van een aantal richtlijnen niet is nagekomen. Ten eerste is bepaald dat de richtlijnen 68/360/EEG, 73/148/EEG en 90/365/EEG niet juist in nationaal recht zijn omgezet. In het bijzonder omdat Spanje onderdanen van een derde land die familielid zijn (bijvoorbeeld een partner of kind van een gemeenschapsonderdaan) van een gemeenschapsonderdaan die gebruik heeft gemaakt van zijn recht van vrij verkeer, verplicht om voor de afgifte van een verblijfsvergunning een verblijfsvisum te overleggen.

Daarnaast is in deze uitspraak bepaald dat een lidstaat overeenkomstig de algemene structuur van richtlijn 64/221/EG¹⁵⁴ (en in het bijzonder gelet op artikel 5 van richtlijn 64/221/EEG) het besluit met betrekking tot verlening van een verblijfsvergunning zo spoedig mogelijk moet nemen en uiterlijk zes maanden nadat de aanvraag tot het verlenen van de verblijfsvergunning is ingediend. Met dien verstande dat deze maximumtermijn van zes maanden enkel geldt in het geval dat bij het onderzoek van de aanvraag overwegingen van openbare orde in aanmerking worden genomen.¹⁵⁵ Dit is al in de Nederlandse regelgeving vastgelegd.

- Hof van Justitie EG, 30 september 2004, C-275/02¹⁵⁶

Er is een verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 van de Associatieraad van 19 september 1980 betreffende de ontwikkeling van de associatie (besluit nr. 1/80) door het Land Baden-Württemberg (Duitsland) bij het Europese Hof van Justitie EG ingediend. De prejudiciële vraag is (in het kort) de volgende, is de minder dan 21 jaar oude stiefzoon van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer gezinslid in de zin van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80?

Het Hof van Justitie EG heeft het volgende bepaald. Artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80, moet zo worden uitgelegd dat de stiefzoon van een tot de legale arbeidsmarkt van een lidstaat behorende Turkse werknemer, die

¹⁵² Hof van Justitie EG, 2 juni 2005, C-136/03.

¹⁵³ Hof van Justitie EG, 14 april 2005, C-157/03.

¹⁵⁴ Richtlijn 64/221/EEG van de Raad van 25 februari 1964 (coördinatie van voor vreemdelingen geldende bijzondere maatregelen verplaatsing en verblijf, gerechtvaardigd uit hoofde van openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid, Website EUR-Lex, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31964L0221:NL:HTML>, bezocht op 10 februari 2006.

¹⁵⁵ Hof van Justitie EG, 14 april 2005, C-157/03.

¹⁵⁶ Hof van Justitie EG, 30 september 2004, C-275/02.

minder dan 21 jaar oud is of te zijnen laste, gezinslid van de werknemer is in de zin van deze bepaling en de rechten geniet die dit besluit hem toekent, wanneer hem rechtsgeldig toestemming is verleend om zich bij die werknemer in de lidstaat van ontvangst te voegen.¹⁵⁷

Dus naast de vaststelling dat ook stiefkinderen binnen de werkingssfeer van artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 vallen, is het arrest *Ayaz* ook belangrijk omdat het Europese Hof van Justitie EG expliciet stelt dat het voor de toepassing van deze bepaling gaat om een kind jonger dan 21 jaar of een kind te zijnen laste. In deze uitspraak wordt ook aangesloten bij hetgeen bepaald in Europese verordening nummer 1612/68, betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Europese Gemeenschap.¹⁵⁸ Dit is een belangrijke uitspraak met betrekking tot hoe artikel 7, eerste alinea, van besluit nr. 1/80 moet worden uitgelegd.

4.4. Implementatie van Europese regelgeving

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen in de Nederlandse wet- en regelgeving die (gedurende de referentieperiode) die op grond van Europese Unie wet- en regelgeving en jurisprudentie hebben plaatsgevonden, weergegeven. In 4.4.1. worden de Europese verordeningen die tijdens de referentieperiode tot stand zijn gekomen, behandeld. In 4.4.2. worden de Europese richtlijnen die tijdens de referentieperiode tot stand zijn gekomen of zijn geïmplementeerd, vermeld. De implementatie en de totstandkoming van de Europese richtlijnen is bekeken tot en met 30 september 2005.¹⁵⁹

4.4.1. Verordeningen van de Raad

Council Regulation (EC) No 2133/2004: on the requirement for the competent authorities of the Member States to stamp systematically the travel documents of third country nationals when they cross the external borders of the Member States and amending the provisions of the Convention implementing the Schengen agreement and the common manual to this end.¹⁶⁰

De verordening (EG) nr. 2133/2004 van 13 december 2004 van de Raad van de Europese Unie is op 1 januari 2005 in werking getreden. Op grond van deze verordening dient bij overschrijding van de buitengrenzen van het Schengengebied in grensoverschrijdingsdocumenten van onderdanen van derde landen systematisch een in- of uitreisstempel te worden aangebracht. Daarnaast zijn voorwaarden opgesteld op grond waarvan het ontbreken van een inreisstempel in de reisdocumenten van onderdanen van derde landen het vermoeden kan opleveren dat de toegestane duur van het kort verblijf op het grondgebied van de lidstaten is overschreden.¹⁶¹ Een Europese verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Binnen Nederland geldende wet- en regelgeving vindt dus geen toepassing indien zij in strijd is met hetgeen bepaald in Europese verordening.¹⁶²

¹⁵⁷ Idem.

¹⁵⁸ Te zijne laste komt, daarmee wordt in deze zaak dus bedoeld dat de werknemer zijn stiefzoon onderhoudt.

Zie ook: Verordening (EEG) Nr. 1612/68 van de Raad: 15 oktober 1968, vrij verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB L 257: 19.10.1968). Artikel 10: *‘Met de werknemer die onderdaan is van een lidstaat en die op het grondgebied van een andere lidstaat is tewerkgesteld mogen zich vestigen, ongeacht hun nationaliteit:*

a) zijn echtgenoot en bloedverwanten in neergaande lijn beneden de leeftijd van 21 jaar of die te hunnen laste zijn;

b) de bloedverwanten in opgaande lijn van deze werknemer en van zijn echtgenoot, die te zijnen laste zijn.’)

¹⁵⁹ Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 21 109, nr. 158.

¹⁶⁰ Council Regulation (EC) No 2133/2004: 13 December 2004, Official Journal of the European Union, 16.12.2004, L 369/5

¹⁶¹ Idem. (article 1-6)

4.4.2. Richtlijnen van de Raad

- Council Directive 2001/51/EC: supplementing the provisions of Article 26 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985.¹⁶³

De richtlijn 2001/51/ EG van 28 juni 2001 van de Raad der Europese Gemeenschappen moest op 31 februari 2002 zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Hiervoor moesten de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingen-circulaire 2000 worden gewijzigd.¹⁶⁴ Op 15 september 2004 zijn de wijzigingen van de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 in werking getreden.¹⁶⁵

De richtlijn is een aanvulling op de uitvoeringsovereenkomst Schengen. In de richtlijn is vastgesteld dat lidstaten de vervoerder van illegale immigranten kunnen dwingen om de illegale migranten die hij heeft vervoerd weer aan boord te nemen en terug te brengen, dan wel de kosten voor de terugreis te dragen. Daarnaast is bepaald dat lidstaten doeltreffende en afschrikwekkende boetes moeten opleggen aan vervoerders die personen illegaal vervoeren.¹⁶⁶

Voor de implementatie van deze richtlijn kon gedeeltelijk worden volstaan met de bestaande nationale wet- en regelgeving. In de Vreemdelingenwet 2000 is de belangrijkste wijziging dat de geldboete die kan worden opgelegd aan vervoerders van illegale migranten is verhoogd. In het Vreemdelingenbesluit 2000 is de belangrijkste wijziging dat de kosten van het verblijf van de vreemdeling, in de periode nadat de vervoerder (vervoersonderneming) van een ambtenaar belast met grensbewaking de aanwijzing heeft gekregen de vreemdeling terug te brengen naar een plaats buiten Nederland, kunnen worden verhaald op de vervoerder.¹⁶⁷

- Council Directive 2001/55/EC: on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.¹⁶⁸

De richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001 van de Raad der Europese Gemeenschappen moest op 31 december 2002 zijn geïmplementeerd. Om deze richtlijn te implementeren moesten de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 worden gewijzigd.¹⁶⁹ De wijzigingen zijn met ingang van 15 februari 2005 in werking getreden. Op 26 maart 2003 verklaarde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie dat met de Europese Commissaris was afgesproken dat de richtlijn indien nodig van toepassing wordt verklaard, ook al was deze nog niet in de Nederlandse wet- en regelgeving geïmplementeerd.¹⁷⁰

In de richtlijn zijn minimumnormen vastgelegd voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. Daarnaast beoogt de richtlijn een evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van ontheemden.¹⁷¹

¹⁶² artikel 249 EG-Verdrag

¹⁶³ Council Directive 2001/51/EC: 28 June 2001, Official Journal of the European Union, 10.7.2001, L 187/5.

¹⁶⁴ Wet van 13 mei 2004 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, Stb. 2004, 212 (zie ook Stb. 2004, 440 in verband met wijziging Vreemdelingenbesluit 2000).

¹⁶⁵ Besluit van 31 augustus 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 13 mei 2004 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, Stb. 2004, 439.

¹⁶⁶ Council Directive 2001/51/EC: 28 June 2001, Official Journal of the European Union, 10.7.2001, L 187/5.

¹⁶⁷ artikel 6.3, lid 2, onderdeel c Vreemdelingenbesluit 2000.

¹⁶⁸ Council directive 2001/55/EC: 20 July 2001, Official Journal of the European Union, 7.8.2001, L 212/12.

¹⁶⁹ Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L212), Stb. 2004, 691 (zie ook Stb. 2004, 25 in verband met wijziging Vreemdelingenbesluit 2000).

¹⁷⁰ Richtlijn Tijdelijke Bescherming, laatst gewijzigd op 1 februari 2005, Website Europees Bureau Eerste Kamer, www.europapoort.eerste-kamer.nl, bezocht op 7 januari 2005.

¹⁷¹ Council directive 2001/55/EC: 20 July 2001, Official Journal of the European Union, 7.8.2001, L 212/12 (artikel 1).

Bij de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 is vastgesteld dat bij massale instroom van ontheemden die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiël via een vertrekmoratorium uitstel van vertrek kan worden verleend. De wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de implementatie van de richtlijn sluit daarbij aan. Tijdelijk ontheemden die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning asiël of waarvan nog niet is vastgesteld of ze voor een verblijfsvergunning in aanmerking komen, hebben gedurende de termijn van de tijdelijke bescherming dezelfde positie als een asiëlzoeker. Aan tijdelijk ontheemden die verdragsvluchteling zijn, die een reëel risico lopen te worden gefolterd of die wegens met hun vertrek uit het herkomstland verband houdende klemmende redenen van humanitaire aard niet kunnen terugkeren, wordt een verblijfsvergunning asiël verleend. De vergunning wordt verleend met terugwerkende kracht tot de dag waarop de aanvraag is ingediend of zoveel later als aan de voorwaarden is voldaan. Vóór de wetswijziging werd de inhoudelijke beslissing op een asiëlaanvraag uitgesteld tot na de afloop van de tijdelijke bescherming en werd er geen terugwerkende kracht verleend.¹⁷²

- Council Directive 2003/9/EC: laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.¹⁷³

De richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 moest worden geïmplementeerd voor 6 februari 2005. In de richtlijn zijn minimumnormen vastgesteld over de opvang van asiëlzoekers in de lidstaten. De implementatie heeft plaatsgevonden middels een aanpassing van de ministeriële regeling verstrekkingen asiëlzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005, die op 3 februari 2005 bekend is gemaakt.¹⁷⁴ Over het algemeen hoefde er niet veel gewijzigd te worden en waren de voorwaarden van de richtlijn al opgenomen in de ministeriële regeling Verstrekkingen Asiëlzoekers en Andere Categorieën Vreemdelingen 2005. De belangrijkste wijziging is dat de artikelen betreffende de toelating tot de opvang van asiëlzoekers en beëindiging van de opvang van asiëlzoekers zijn aangepast.¹⁷⁵

- Council Directive 2003/86/EC: on the right to family reunification.¹⁷⁶

Op 22 september 2003 is de richtlijn 2003/86/EG door de Raad der Europese Gemeenschappen vastgesteld. De richtlijn moest voor 3 oktober 2005 geïmplementeerd zijn. In de richtlijn zijn de gemeenschappelijke voorwaarden voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging door onderdanen van derde landen die wettig op het grondgebied van de lidstaten verblijven, vastgesteld.¹⁷⁷ Voor de implementatie van de richtlijn moesten het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 worden aangepast met betrekking tot de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming.¹⁷⁸ Deels moesten ook de regels voor gezinshereniging en gezinsvorming met toegelaten minderjarige vluchtelingen worden aangepast. In de richtlijn staat verder dat een verzoek om toegang en (verlenging van het) verblijf van gezinsleden kan worden afgewezen om redenen van openbare orde. Daarnaast kunnen voor de inwilliging van een verzoek tot gezinshereniging of gezinsvorming vereisten omtrent huisvesting, ziektekostenverzekering, inkomen en integratie worden gesteld.¹⁷⁹ Om de richtlijn te implementeren zijn de voorwaarden in het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingencirculaire 2000 omtrent de leeftijd, inkomen en openbare orde aangescherpt, zie hierboven (alinea 4.2.1 bij verscherping van de voorwaarden voor gezinshereniging en gezinsvorming). Op 1 november 2004 zijn de wijzigingen in werking getreden. In het voorstel tot wetswijziging

¹⁷² Memorie van toelichting, Kamerstukken II 2002-2003, 29 031, nr. 3.

¹⁷³ Council directive 2003/9/EC: 27 January 2003, Official Journal of the European Union, 6.2.2003, L31/18.

¹⁷⁴ Uitvoering EG-Richtlijnen; Brief staatssecretaris bij kwartaaloverzicht implementatie EG-richtlijnen (stand per 31 maart 2005), Kamerstukken II 2004-2005, 21 109, nr. 155.

¹⁷⁵ Regeling verstrekkingen asiëlzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005 (RVA 2005).

¹⁷⁶ Council directive 2003/86/EC: 22 September 2003, Official Journal of the European Union, 3.10.2003 L 251/12.

¹⁷⁷ Idem. (artikel 1).

¹⁷⁸ Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde, Stb. 2004, 296.

¹⁷⁹ Council directive 2003/86/EC: 22 September 2003, Official Journal of the European Union, 3.10.2003 L 251/12 (artikel 2-12).

'Inburgering Buitenland' en het wetsvoorstel 'wet Inburgering' zijn daarnaast integratievoorwaarden vastgesteld.

- Council Directive 2003/109/EC: concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.¹⁸⁰

Op 25 november 2003 is de richtlijn 2003/109/EG door de Raad der Europese Gemeenschappen aangenomen. De richtlijn dient voor 23 januari 2006 te zijn geïmplementeerd. In de richtlijn staan de voorwaarden op grond waarvan een lidstaat aan onderdanen van derde landen die legaal op zijn grondgebied verblijven de status van langdurig ingezetenen kan toekennen en intrekken. Daarnaast is in de richtlijn bepaald welke rechten aan de status van langdurig ingezetenen zijn verbonden. Om de voorwaarden in de richtlijn te kunnen implementeren zullen de Vreemdelingenwet 2000, het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Vreemdelingen-circulaire 2000 moeten worden gewijzigd. De ontwerpen tot wijziging van de Vreemdelingenwet en het Vreemdelingenbesluit zijn in voorbereiding.¹⁸¹

-Council Directive 2004/ 38/EC: on the rights of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States.¹⁸² (Deze richtlijn vervangt Verordening 1612/68 EG en daarnaast worden een aantal richtlijnen ingetrokken.)

Om de voorwaarden in de richtlijn te implementeren zullen de Wet Studiefinanciering, het Vreemdelingenbesluit 2000, het Voorschrift Vreemdelingen 2000 en de Vreemdelingen-circulaire 2000 moeten worden gewijzigd. De richtlijn 2004/38/EG van de Raad der Europese Gemeenschappen en het Europees Parlement is op 30 april 2004 van kracht geworden. De richtlijn dient voor 30 april 2006 te zijn geïmplementeerd. In de richtlijn wordt benadrukt dat het burgerschap van de Europese Unie de fundamentele status dient te zijn van de onderdanen van de lidstaten die hun recht van vrij verkeer en verblijf uitoefenen. Verder is in de richtlijn bepaald dat de bestaande wet- en regelgeving waarin afzonderlijke regelingen zijn vastgesteld voor werknemers, zelfstandigen, studenten en niet-actieven moet worden herzien met als doel de uitoefening van het recht van vrij verkeer en verblijf van de burgers van de Europese Unie te versterken en te vereenvoudigen.¹⁸³ De richtlijn is overwegend codificerend van aard. Het grootste deel van de artikelen uit de richtlijn die moeten worden geïmplementeerd zullen daarom niet leiden tot wijziging van de wet- en regelgeving. De ontwerpbesluiten tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 en de Wet Studiefinanciering zijn in voorbereiding.¹⁸⁴

-Council Directive 2004/81/EC: on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities.¹⁸⁵

Op 29 april 2004 is de richtlijn 2004/81/EG door de Raad der Europese Gemeenschappen vastgesteld. De richtlijn moet voor 6 augustus 2006 worden geïmplementeerd. In de richtlijn zijn voorwaarden voor het verlenen van verblijfstitels van beperkte duur aan onderdanen van derde landen, die slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie en die hun medewerking verlenen aan het bestrijden van mensenhandel of hulp bij illegale immigratie, vastgesteld. De onderdanen van derde landen die tot bovenstaande categorie behoren en hun medewerking verlenen, dienen hulp te krijgen in de betreffende

¹⁸⁰ Council directive 2003/109/EC: 25 November 2003, Official Journal of the European Union 23.1.2004, L 16/44.

¹⁸¹ Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 21.109, nr.158.

¹⁸² Council directive 2004/38/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 29.6.2004 L 229/35 (amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC).

¹⁸³ Council Directive 2004/38/EC, 29 april 2004, Official Journal of the European Union, 29.6.2004, L229/35 (artikel 1 - 15).

¹⁸⁴ Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamerstukken II, 2005-2006, 21.109, nr.158.

lidstaat. Zo moet er bijvoorbeeld voor worden gezorgd dat ze beschikken over voldoende middelen om in hun onderhoud te kunnen voorzien en moet indien nodig, medische hulp, psychologische hulp, rechtshulp, taalkundige bijstand of bescherming worden geboden. Daarnaast moeten ze toegang tot de arbeidsmarkt hebben en een beroepsopleiding of onderwijs kunnen volgen.¹⁸⁶ In de Vreemdelingencirculaire 2000 is hetgeen vastgesteld in de richtlijn opgenomen in het hoofdstuk, inzake slachtoffers en getuige-aangevers. De wetgeving hoeft niet aangepast te worden.¹⁸⁷

-Council Directive 2004/82/EC: on the obligation of carriers to communicate passengerdata.¹⁸⁸

Op 29 april 2004 is de richtlijn 2004/82/EG door de Raad der Europese Gemeenschappen vastgesteld. De richtlijn dient voor 5 september 2005 te worden geïmplementeerd.

De richtlijn heeft als doel de grenscontroles te verbeteren en de illegale immigratie te bestrijden door vervoerders (een natuurlijk persoon of rechtspersoon die het beroepsmatig vervoer van personen door de lucht verricht) te verplichten om (voorafgaand aan de vlucht) passagiersgegevens aan de grensbewakingautoriteiten door te geven.¹⁸⁹ Om de voorwaarden van de richtlijn in de Nederlandse wetgeving te implementeren zullen de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 moeten worden aangepast. De ontwerpvoorstellen tot aanpassing van de wet en het besluit zijn in voorbereiding.¹⁹⁰

- Council Directive 2004/83/EC: on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.¹⁹¹

De richtlijn is op 29 april 2004 door de Raad der Europese Gemeenschappen aangenomen. De richtlijn dient voor 10 oktober 2006 te zijn geïmplementeerd. Hiervoor dienen de Vreemdelingenwet 2000 en het Vreemdelingenbesluit 2000 te worden aangepast.¹⁹² In de richtlijn zijn de minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen die als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, vastgesteld. Daarnaast is vastgesteld wat er onder de bescherming van deze personen dient te worden verstaan.¹⁹³ De ontwerpvoorstellen tot aanpassing van de wet en het besluit zijn in voorbereiding.¹⁹⁴

-Council Directive 2004/114/EC: on the conditions of admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service.¹⁹⁵

De richtlijn 2004/114/EG is op 13 december 2004 door de Raad der Europese Gemeenschappen aangenomen en moet voor 12 januari 2007 zijn geïmplementeerd.¹⁹⁶ In deze richtlijn zijn voorwaarden vastgesteld op grond waarvan onderdanen van derde landen met de verblijfsdoelen studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde beroepsopleiding of vrijwilligerswerk voor een periode van meer dan drie maanden kunnen worden toegelaten tot het grondgebied van de lidstaten en wat de procedurele regels hiervoor zijn. Het conceptvoorstel om de richtlijn in de Nederlandse wet- en regelgeving te implementeren is in voorbereiding.¹⁹⁷

¹⁸⁵ Council Directive 2004/81/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 6.8.2004, L 261/19 (artikel 1 - 12).

¹⁸⁶ Council Directive 2004/82/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 6.8.2004, L 261/24.

¹⁸⁷ Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamerstukken II, 2005-2006, 21 109, nr.158.

¹⁸⁸ Council Directive 2004/82/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 6-8-2004, L261/24.

¹⁸⁹ Idem. (article 1).

¹⁹⁰ Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 21 109, nr.158.

¹⁹¹ Council Directive 2004/83/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 30.9.2004, L 304/12.

¹⁹² Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamertukken II 2005-2006, 21 109, nr.158.

¹⁹³ Council Directive 2004/83/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 30.9.2004, L 304/12 (artikel 1).

¹⁹⁴ Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamertukken II 2005-2006, 21 109, nr.158.

¹⁹⁵ Council Directive 2004/114/EC: 13 December 2004, Official Journal of the European Union, 23.12.2004, L 375/12.

¹⁹⁶ Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, Kamerstukken II 2005-2006, 21 109, nr.158.

¹⁹⁷ Idem.

5. Overige vraagstukken

In dit hoofdstuk wordt in het kort een algemeen overzicht gegeven van beleidsontwikkelingen die van invloed zijn op Immigratie, vestiging en asiel die tijdens de referentieperiode hebben plaatsgevonden. De thema's Arbeidsmarkt en werkgelegenheid, Huisvesting en stedelijke ontwikkeling, Onderwijs, Gezondheidszorg, Familie, jongeren en ouderen, Gender, Kwetsbare groepen en Discriminatie worden in afzonderlijke paragrafen behandeld.

5.1. Arbeidsmarkt en werkgelegenheid

Tijdens de referentieperiode is er behalve de wijzigingen van de Wet Arbeid Vreemdelingen (zie hoofdstuk 4) niets veranderd in de Nederlandse wet- en regelgeving op het gebied van werkgelegenheid en arbeid voor vreemdelingen. Wel neemt de overheid in samenwerking met verschillende organisaties maatregelen om de situatie van allochtonen op de arbeidsmarkt te verbeteren. De situatie van allochtonen op de arbeidsmarkt weerspiegelt in sterke mate de ongunstige conjuncturele omstandigheden in Nederland. Met name de jeugdwerkloosheid onder allochtonen is de afgelopen jaren erg gestegen. Er is een groot verschil in werkloosheid tussen allochtonen en autochtonen. In het jaar 2003-2004 was de werkloosheid van niet-westerse allochtonen ongeveer drie keer zo hoog als die van autochtonen.¹⁹⁸

Hierna worden in het kort een aantal landelijke overheidsinitiatieven om de situatie van allochtonen op de arbeidsmarkt te verbeteren, toegelicht.

5.1.1. Landelijke overheidsinitiatieven

- Breed Initiatief Maatschappelijke Binding

In november 2005 heeft het Kabinet het initiatief genomen voor de organisatie van het Breed Initiatief Maatschappelijke Binding (BIMB). Tijdens de eerste BIMB-bijeenkomst kwamen vertegenwoordigers van organisaties van werkgevers, werknemers, minderheden en maatschappelijke en religieuze organisaties bij elkaar met als doel de binding van personen en groepen aan de Nederlandse samenleving versterken. De verschillende departementen hebben met hun maatschappelijke partners afspraken gemaakt over de wijze waarop binding versterkt kan worden. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft hier bijvoorbeeld met de zelforganisaties van minderheden afgesproken dat zij zich zullen inspannen om radicalisering tegen te gaan door het versterken van weerbaarheid. Ondertussen is een groot aantal initiatieven in gang gezet door de minderhedenorganisaties. Een van de uitkomsten van de BIMB-bijeenkomst is dat de Stichting Vluchtelingenwerk Nederland drie miljoen euro ontvangt. Stichting Vluchtelingenwerk heeft samen met het Centrum voor Werk en Inkomen, de Stichting voor Vluchtelingstudenten en de Stichting Emplooi het 'Banenoffensief Vluchtelingen' opgericht. De doelstelling is om 2.600 extra vluchtelingen die zijn toegelaten en een verblijfsstatus hebben, tussen 1 juli 2005 en 31 december 2008 aan een baan te helpen.¹⁹⁹ Een tweede BIMB-bijeenkomst was er vooral op gericht om actieve burgers in het zonnetje te zetten en te laten zien dat er al veel

¹⁹⁸ SCP / WODC / CBS: Den Haag, september 2005, Jaarrapport Integratie, blz. 85.

burgerinitiatieven en projecten op ter bevordering van binding op lokaal niveau plaatsvinden. Een evaluatiebijeenkomst van de betrokken bewindslieden staat gepland voor februari 2006.

- Landelijk Netwerk Diversiteit

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft in 2004 een Landelijk Netwerk Diversiteit opgericht. Dit netwerk stimuleert werkgevers om te streven naar een diverse samenstelling van hun personeel. Met een diverse samenstelling van personeel wordt bedoeld dat er in een bedrijf/ instelling verschillende soorten werknemers vertegenwoordigd zijn, zoals vrouwen, mannen, allochtonen, autochtonen, jongeren en ouderen. In opdracht van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie is door het Landelijk Netwerk Diversiteit, het 'Ambassadeursnetwerk Diversiteit' opgezet. Het Ambassadeursnetwerk bestaat uit een commissie van managers uit het bedrijfsleven, rijk- en overheidsinstellingen en heeft als doelstelling het stimuleren van ondernemers uit (met name) het midden- en kleinbedrijf (MKB) om meer diversiteit op de werkplek te creëren. Hierbij ligt de nadruk op het stimuleren van etnische diversiteit op de werkplek.²⁰⁰ Op 24 mei 2005 is het project van start gegaan.

- Bevorderen van deelname allochtone vrouwen aan het arbeidsproces

Relatief weinig vrouwen uit etnische minderheidsgroepen in Nederland hebben een betaalde baan. Ook nemen relatief weinig vrouwen uit etnische minderheidsgroepen deel aan maatschappelijke activiteiten. Dit geldt vooral voor laagopgeleide vrouwen die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheersen. Het kabinet is van mening dat in 2010 minstens 65% van de vrouwen een betaalde baan moet hebben. Meer dan 60% moet dan economisch zelfstandig zijn.

Om dit te kunnen bereiken stimuleert de overheid dat mannen meer zorgtaken op zich nemen (zoals huishouding en opvoeding van de kinderen), zodat vrouwen buitenshuis kunnen werken. Een voorbeeld van een maatschappelijk initiatief op dit gebied is het project Dagindeling van de Directie Coördinatie Emancipatiebeleid. Het project Dagindeling zoekt naar oplossingen om de combinatie van werk en privé te verbeteren. Met middelen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF-3 fonds) subsidieert Dagindeling organisaties in Nederland die oplossingen ontwikkelen en implementeren.²⁰¹

Daarnaast heeft het Centrum voor Werk en Inkomen een coachingstraject voor allochtone vrouwen opgezet waarbij ruim 60 allochtone CWI-medewerkers vrijwillig als coach voor allochtone vrouwen optreden. Dit initiatief is door een aantal grote bedrijven gevolgd.

De commissie Participatie Vrouwen uit Etnische Minderheden (PaVEM) werd in juli 2003 ingesteld voor een periode van twee jaar. Het doel van de commissie PaVEM was om gemeenten te ondersteunen bij hun aanpak om meer allochtone vrouwen mee te laten doen in de samenleving. De commissie heeft in de twee jaar dat zij actief was met 29 grote steden afspraken gemaakt om allochtone vrouwen te stimuleren volwaardig mee te doen in de maatschappij. Zij heeft onder andere afspraken gemaakt met gemeenten, de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), de Uitvoeringsinstituten Werknemersverzekeringen (UWV's) en werkgevers om zich in te zetten voor meer werkgelegenheid voor allochtone vrouwen.²⁰² In een persbericht van 24 juni 2005 op de website van de regering staat dat de stuurgroep 'Allochtone vrouwen en arbeid' door het kabinet zal worden opgericht. De stuurgroep zal toezien op de afspraken die de commissie PaVEM heeft gemaakt om de arbeidsdeelname van allochtone vrouwen te bevorderen. Daarnaast zal de stuurgroep zorgen voor afstemming

¹⁹⁹ Brief van de Staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid, Kamerstukken II 2005-2006, 27 223, nr.74 en Website Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onderwerp: Arbeidsdeelname Allochtonen, bezocht op 7 december 2005 http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id=1&subrubriek_id=112&link_id=82002.

²⁰⁰ Website Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (zie hierboven) en Website Landelijk Netwerk Diversiteit, <http://www.div-management.nl/>, bezocht op 28 december 2005.

²⁰¹ Website ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, onderwerp Arbeid en Economische Zelfstandigheid, http://home.szw.nl/navigatie/rubriek/dsp_rubriek.cfm?rubriek_id=5&subrubriek_id=390477&link_id=76265 bezocht op 28 december 2005.

van de activiteiten tussen de gemeenten, de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's), de Uitvoeringsinstituten Werknemersverzekeringen (UWV's) en het aan elkaar verbinden van netwerken van werkgevers en allochtone vrouwen.²⁰³

- Taskforce jeugdwerkloosheid

De Taskforce Jeugdwerkloosheid moedigt werkgevers aan om jeugdbanen beschikbaar te stellen en vacatures voor jongeren te melden. Daarnaast heeft de Taskforce Jeugdwerkloosheid als doelstelling het tegengaan van vroegtijdig schoolverlaten. Hierbij richt de Taskforce Jeugdwerkloosheid zich in haar aanpak niet specifiek op allochtone jongeren, maar verzorgt maatwerk. Dit leidt ertoe dat in een regio waar veel allochtone jongeren werkzoekend zijn, de extra opgehaalde banen ook ter beschikking komen van deze doelgroep. Ook heeft de Taskforce Jeugdwerkloosheid enkele acties ingezet, waarmee vooral allochtone jongeren worden bereikt. Zo werd in samenwerking met het bedrijfsleven, en in het bijzonder met het bedrijf *Siemens*, de actie 'adopteer een CV' opgezet om de instroom van allochtone jongeren op de arbeidsmarkt te bevorderen.²⁰⁴

5.2. Huisvesting en stedelijke ontwikkeling

Op het gebied van huisvesting en stedelijke ontwikkeling hebben geen verandering in de wet- en regelgeving plaatsgevonden tijdens de referentieperiode. Hieronder zullen in het kort een aantal belangrijke landelijke beleidsvoornemens met betrekking tot het verbeteren van de woonsituatie/ woonpositie van allochtonen worden toegelicht. De woonpositie van niet-westerse allochtonen is in vergelijking met enkele decennia geleden sterk verbeterd. Wel bestaat er momenteel (gedurende de referentieperiode van dit rapport) nog een achterstand ten opzichte van autochtonen, ook wanneer de vergelijking wordt gemaakt met vergelijkbare autochtonen. Allochtonen zijn bijvoorbeeld oververtegenwoordigd in kleinere woningen en wonen in vergelijking met autochtonen weinig in eengezinswoningen. Daarnaast wonen allochtonen vaak in enkele specifieke wijken, concentratiewijken.

Uit onderzoek is gebleken dat vooral het wonen in een concentratiewijk belemmerend werkt voor de structurele integratie (onderwijs- en arbeidsmarktpositie) en culturele integratie (taalbeheersing en afstand tot westerse normen en waarden).²⁰⁵

Hierna worden in het kort een aantal landelijke beleidsvoornemens voor verbetering van de woonsituatie van allochtonen toegelicht.

5.2.1. Landelijke beleidsvoornemens voor verbetering woonsituatie allochtonen

- Beleidsvoornemens regering

Begin 2004 heeft de Commissie-Blok (een tijdelijke Tweede Kamercommissie) onderzoek gedaan naar het integratiebeleid van Nederland van de afgelopen dertig jaar. In dit onderzoek is onder andere aandacht besteed aan de woonsituatie en huisvesting van allochtonen.²⁰⁶ In reactie op het rapport van de Commissie-Blok heeft

²⁰² Idem.

²⁰³ De plannen voor 2006, Werk, Website regering, <http://www.regering.nl/regeringsbeleid/bronnen/begroting2006/werk.jsp>, bezocht 2 januari 2006.

²⁰⁴ Jaarnota integratiebeleid 2005, Kamerstukken II 2005/2006, 30 304, nrs. 1-2. En Website Taskforce Jeugdwerkloosheid, http://jeugdwerkloosheid.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=190000, bezocht op 2 januari 2005.

²⁰⁵ Jaarnota integratiebeleid 2005, Kamerstukken II 2005/2006, 30 304, nrs. 1-2.

²⁰⁶ Onderzoek Integratiebeleid, Kamerstukken 2003-2004, 28 689, nrs. 8-9.

het kabinet drie actiepunten opgesteld die ook van invloed zijn op de huisvesting van allochtonen, omdat zij relatief gezien vaak tot de lagere inkomensgroepen behoren en in concentratiewijken wonen. Deze actiepunten hebben betrekking op meer differentiatie van eenzijdige woningvoorraad in concentratiewijken, het laten bijdragen van randgemeenten rond gemeenten aan het huisvesten van lage inkomensgroepen en het reguleren van de instroom van lage inkomensgroepen in bepaalde concentratiewijken. Het doel van deze actiepunten is vermindering van concentratie van lage inkomens in woonwijken en het tegengaan van negatieve effecten van concentratie van allochtonen op hun integratie.

Integratie vindt vooral plaats op lokaal niveau. Daarom hebben vooral gemeenten projecten ter bevordering van de woonsituatie van allochtonen opgesteld. Zo hebben de 30 grote steden om de woonsituatie van allochtonen te verbeteren een lokale integratieagenda opgesteld. In deze integratieagenda is onder andere vastgesteld in hoeverre gemeenten een samenhangend integratiebeleid voeren, wat het huidige beleid is en welke plannen zij hebben voor de toekomst. De lokale integratieagenda zal de komende jaren verder worden ontwikkeld en vormt daarnaast een basis voor verder gesprek over integratiebeleid tussen Rijk en gemeenten.²⁰⁷

5.3. Onderwijs

Op het gebied van onderwijs hebben tijdens de referentieperiode geen veranderingen in de wet- en regelgeving plaatsgevonden. Wel zijn er op het gebied van onderwijs een aantal belangrijke overheidsinitiatieven en beleidsplannen ontwikkeld die betrekking hebben op het verminderen van onderwijsachterstanden. Een aantal leerlingen in het basisonderwijs en in het voorgezet onderwijs heeft een onderwijsachterstand. Een groot deel van deze groep wordt gevormd door (niet-westerse) allochtone leerlingen. De basis hiervoor is meestal al gelegd bij de start van het basisonderwijs. Daar beginnen met name Turkse en Marokkaanse (maar ook steeds vaker Antilliaanse) kleuters hun schoolloopbaan met een aanzienlijke achterstand, vooral in taal.²⁰⁸ Om de kansen op een optimale schoolloopbaan te verhogen worden verschillende instrumenten ingezet. Hieronder worden in het kort een aantal landelijke initiatieven ten aanzien van het verminderen van de onderwijsstanden van allochtonen behandeld.

5.3.1. Landelijke initiatieven ten aanzien van verminderen onderwijsstanden allochtonen

- Subsidies ter bestrijding van onderwijsachterstanden

Via de gewrichtenregeling en de CUMI -VO regeling wordt extra budget toegekend aan scholen in het kader van het bestrijden van onderwijsachterstanden bij leerlingen in het (speciaal) basisonderwijs en voortgezet onderwijs. Deze regeling is van toepassing op alle leerlingen die een onderwijsachterstand hebben en zo dus ook op alle allochtonen die een onderwijsachterstand hebben. Daarnaast kunnen de gemeenten aanspraak maken op een subsidie op grond van het Besluit onderwijs aan vreemdelingen van 17 juli 2003 om de eerste opvang van nieuwe schoolgaande vreemdelingen te bekostigen. Dit besluit maakt het (onder andere) mogelijk dat gemeenten die voor de eerste maal onderwijs aan vreemdelingen organiseren, aanspraak kunnen maken op een startsubsidie in verband met de voorbereiding van dat onderwijs.²⁰⁹

²⁰⁷ Jaarnota integratiebeleid 2005, Kamerstukken II 2005/2006, 30 304, nrs. 1–2.

²⁰⁸ SCP / WODC / CBS: Den Haag, september 2005, Jaarrapport Integratie.

²⁰⁹ Besluit van 17 juli 2003, houdende regeling van de specifieke uitkering aan gemeenten in verband met de eerste opvang van vreemdelingen aan een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Besluit onderwijs aan vreemdelingen), Stb. 2003, nr. 307.

- Het Besluit Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

Daarnaast wordt aan de gemeenten een specifieke uitkering verstrekt voor het uitvoeren van specifieke taken in het kader van onderwijsachterstanden. Zo hebben de gemeenten financiële middelen van de staat gekregen om het Besluit Landelijk Beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid, 2002-2006 (LBK) te implementeren. Op grond van het onderwijsachterstandenbeleid zijn gemeenten verplicht iedere vier jaar een gemeentelijk onderwijsachterstanden plan op te stellen. Het onderwijsachterstandenbeleid 2002-2006 is erop gericht om de onderwijsachterstanden bij leerlingen die het gevolg zijn van sociale, economische of culturele factoren te voorkomen of te bestrijden. Van de ruim 1,5 miljoen schoolgaande kinderen in het basisonderwijs vallen er ongeveer 400.000 onder de doelgroep van het onderwijsachterstanden-beleid. Daarvan zijn ongeveer 200.000 leerlingen, allochtoon.²¹⁰ De landelijke doelstellingen van het beleid op het gebied van onderwijsachterstandenbestrijding voor de schooljaren 2002-2006 zijn als volgt. Ten eerste het verhogen van voorschoolse en vroegschoolse educatie van kinderen tussen de twee en vijf jaar die tot de doelgroep behoren. Ten tweede ondersteuning van de schoolloopbaan van de allochtone en autochtone risicokinderen. Ten derde, het terugbrengen van het aantal voortijdig schoolverlaters en als laatste het ontwikkelen van lokaal beleid dat zorgt voor bestrijding van achterstanden op het gebied van de Nederlandse taal. Daarnaast moet in het lokale onderwijsachterstandenplan worden vastgelegd hoe de middelen die voor de achterstandenbestrijding zijn bestemd door de gemeenten worden ingezet en moet er voor de scholen een schoolgebonden ontwikkelingsplan worden opgesteld, waarin specifieke meetbare en aan een tijdslimiet gebonden afspraken zijn opgenomen over het resultaat. Aan het einde van de termijn zullen de uitkomsten en de effecten van het onderwijsachterstandenbeleid geëvalueerd worden.²¹¹

5.4. Gezondheidszorg

Op het gebied van gezondheidszorg hebben een aantal wijzigingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 plaatsgevonden. Deze wijzigingen worden hierna beschreven. Daarnaast wordt een ander beschreven over landelijke initiatieven op het gebied van gezondheidszorg en allochtonen.

5.4.1 Beleidswijzigingen in de gezondheidszorg

- Onderzoek van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid

Om de onderstaande wijzigingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 te begrijpen wordt eerst in het kort het onderzoek van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (de Commissie) besproken. De Commissie werd in mei 2001 ingesteld door de toenmalige staatssecretaris van Justitie en de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De Commissie kreeg de opdracht te onderzoeken of vreemdelingen misbruik maken van de mogelijkheden om op medische gronden toelating in Nederland te krijgen, en als dit het geval is, welke gevolgen dit heeft voor het toelatingsbeleid en de gezondheidszorg in Nederland. Om dit te kunnen onderzoeken moest de commissie onder andere bekijken welke medische criteria voor de toelating van vreemdelingen in Nederland gelden en hoe de Nederlandse regelgeving zich verhoudt tot regelgeving in andere Europese landen. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zijn aanbevelingen

²¹⁰ Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, Memorie van toelichting, , Kamerstukken II 2005-2006, 30 313, nr. 3.

²¹¹ Besluit van 18 september 2001, houdende de vaststelling van het landelijk beleidskader inzake het gemeentelijke onderwijsachterstandenbeleid (Besluit landelijk beleidskader gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid), Website van de overheid, <http://wetten.overheid.nl/>, bezocht op 10 februari 2006.

gedaan over het beroep op medische gronden, het toepassen van medische criteria in de procedures omtrent toelating, verblijfsverlening en uitzetting van vreemdelingen en de betekenis van het medisch advies hierbij. Als gevolg hebben er een aantal beleidswijzigingen plaatsgevonden, de belangrijkste zullen hieronder kort behandeld worden.²¹² Daarnaast zullen in het kort een aantal belangrijke maatschappelijke initiatieven op het gebied van gezondheidszorg en allochtonen worden behandeld.

- Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000 (in verband met medische behandeling)²¹³

Op 4 augustus 2004 is de Vreemdelingen-circulaire 2000 aangepast en gewijzigd met betrekking tot de voorwaarden waaraan moet worden voldaan bij de aanvraag van een verblijfsvergunning met als verblijfsdoel 'medische behandeling'. De achtergrond van deze wijziging is het rapport van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (de Commissie). In het rapport wordt vermeld dat Nederland over het algemeen strenger is bij de toelating voor medische behandeling dan de meeste onderzochte Europese landen.²¹⁴ Bij de toelating voor het ondergaan van een medische behandeling stellen alle onderzochte landen twee vereisten: het moet gaan om een noodzakelijke medische behandeling en de benodigde financiële middelen voor de behandeling dienen gegarandeerd te zijn. In het Vreemdelingenbesluit 2000 is er naast bovenstaande twee voorwaarden nog een extra voorwaarde vastgesteld, namelijk dat Nederland 'het meest aangewezen land' voor behandeling moet zijn.²¹⁵ Het is echter volgens de Commissie onduidelijk wanneer precies aan de voorwaarden van 'het meest aangewezen land' wordt voldaan.²¹⁶ De belangrijkste wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000 heeft daarom betrekking op een verduidelijking van de omstandigheden waaronder kan worden aangenomen dat Nederland voor een vreemdeling het meest aangewezen land is voor het ondergaan van een medische behandeling.

- Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000 (voorwaarden medische discriminatie en verdragsvluchteling)

Op 17 december 2004 is de Vreemdelingen-circulaire 2000 gewijzigd in verband met de invoering van het beleid inzake discriminatoire uitsluiting van medische zorg. De achtergrond van deze wijziging is de kabinetsreactie op een aanbeveling uit het rapport van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (de Commissie). De Commissie is van mening dat moet worden vastgelegd dat discriminatoire uitsluiting van medische zorg in het land van herkomst waardoor ernstige medische consequenties ontstaan, grond kan zijn voor het verlenen van vluchtelingenschap dan wel om andere redenen aanleiding kan vormen voor verblijfsverlening of niet uitzetting van een vreemdeling.

Met de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000 van 17 december 2004 is deze aanbeveling overgenomen. Er is in de Vreemdelingen-circulaire 2000 vastgelegd dat vreemdelingen, die bij terugkeer naar het land van herkomst, zodanige discriminatoire uitsluiting van medische zorg te duchten hebben dat ernstige medische consequenties kunnen ontstaan, als verdragsvluchteling worden aangemerkt. Zij komen dus in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd.²¹⁷ In de praktijk werd deze inwilligingsgrond al gebruikt bij het verlenen van een verblijfsvergunning op grond van medische discriminatie.²¹⁸

²¹² Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid, Landelijke Commissie van het Vreemdelingenbeleid: maart 2004, Website ministerie van Justitie, <http://www.justitie.nl/>, bezocht op 26 januari 2006.

²¹³ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 4 augustus 2004, nummer 2004/48, houdende de wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2004, 150, p.7.

²¹⁴ In het rapport is de situatie vergeleken met zeven andere Europese landen: België, Spanje, Zweden, Duitsland, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

²¹⁵ artikel 3.46 Vreemdelingenbesluit 2000

²¹⁶ Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid, Landelijke Commissie van het Vreemdelingenbeleid: maart 2004, Website ministerie van Justitie, <http://www.justitie.nl/>, bezocht op 26 januari 2006, blz 24.

²¹⁷ Op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder a, Vreemdelingenwet 2000.

²¹⁸ Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 17 december 2004, nummer 2004/69, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, Stcrt. 2004, 246, p.13.

5.4.2. Belangrijke landelijke initiatieven ten aanzien van allochtonen en de gezondheidszorg

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft in de periode 2004 tot en met 2007, 600.000 euro (150.000 euro per jaar) beschikbaar gesteld om organisaties te stimuleren de problemen in de gezondheidszorg ten aanzien van allochtonen op te lossen. Daarbij heeft de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport er bewust voor gekozen om het geld niet te geven aan rijksinstellingen. De organisaties op het gebied van gezondheidszorg moeten zelf bepalen hoe ze de zorg aan allochtonen kunnen verbeteren (zoals door betere kennisuitwisseling).²¹⁹

De onderzoeksinstituten ZonMw is gevraagd een groot deel van dit bedrag (maximaal 300.000 euro in de periode 2005-2007) in te zetten voor een praktijkprogramma gericht op het uitwisselen en versterken van de praktische kennis in de gezondheidszorg over allochtonen en hun zorgvraag.²²⁰ Het moet daarbij gaan om de implementatie van al beschikbare wetenschappelijke en praktische kennis. Verder moet het programma zich niet richten op de toerusting van zorgverleners, maar vooral op de toerusting van zorgvragers. ZonMw is een belangrijke organisatie op het gebied van allochtonen en gezondheidszorg is. Ze werkt onder andere aan de verbetering van de gezondheidszorg door het stimuleren en financieren onderzoek en ontwikkeling.²²¹

Daarnaast wordt het kenniscentrum interculturalisatie van de geestelijke gezondheidszorg, *Mikado*, van 1 juli 2002 tot en met 1 juli 2007 gefinancierd door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Dit kenniscentrum ontwikkelt expertise, biedt nascholing, geeft voorlichting en consultatie en bevordert deskundigheid op het terrein van geestelijke gezondheidszorg aan allochtonen.²²²

5.5. Familie, jongeren en ouderen

5.5.1. Belangrijke landelijke initiatieven voor jeugdige allochtonen

- Project Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden

Allochtonen jongeren en jong-volwassenen staan vaker als verdachte geregistreerd bij de politie dan autochtone jongeren. Voor de 12-17 jarigen bedragen de percentages respectievelijk 3,1% en 1,3%, bij de 18-24 jarigen, respectievelijk 4,4% en 2,2%. Nederlandse jongeren van Marokkaanse herkomst (allochtonen van de eerste en de tweede generatie) zijn, naast onder meer jongeren van Antilliaanse herkomst, relatief sterk vertegenwoordigd.²²³

Het programma Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden II (CRIEMII) is erop gericht de integratie van jongeren met een Marokkaanse, Turkse, Surinaamse en Antilliaanse achtergrond in de Nederlandse samenleving te verbeteren. Een onvolkomen integratie is namelijk (zo wordt vermeld op de website van het ministerie van Justitie) één van de redenen dat zij relatief vaak bij criminaliteit zijn betrokken.²²⁴ Het ministerie van Justitie richt zich vooral op het ontwikkelen en invoeren van individuele trajectbegeleiding voor jongeren uit etnische minderheidsgroepen, die in aanraking komen met het strafrecht. Zij hebben de

²¹⁹ Website ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, onderwerp: VWS stimuleert zorg aan allochtonen, 17-03-2004 http://www.minvws.nl/nieuwsberichten/gvm/vws_stimuleert_zorg_aan_allochtonen.asp, bezocht op 29 december 2005.

²²⁰ Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Interculturalisatie van de gezondheidszorg', Kamerstukken II 2003-2004, 29 484, nr. 11.

²²¹ Website ZonMw, <http://www.zonmw.nl/nl/organisatie/missie.html>, bezocht op 29 december 2005.

²²² Brief minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 'Allochtonen in de gezondheidszorg', Website ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, http://www.minvws.nl/kamerstukken/gvm/allochtonen_in_de_gezondheidszorg.asp, bezocht op 28 december 2005. En Website Mikado, <http://www.mikado-ggz.nl/zoek.php>, bezocht op 28 december 2005. En: Jaarmota Integratiebeleid 2004, Website Justitie, http://www.justitie.nl/Images/jaarmota_integratiebeleid_2004_tcm74-38880.pdf, bezocht op 10 februari 2006.

²²³ Website ministerie van Justitie, 'Voorkomen criminele loopbaan allochtone jongeren',

http://www.justitie.nl/nieuws/60117Voorkomen_criminele_loopbaan_allochtonen_jongeren.asp, bezocht op 17 januari 2006.

²²⁴ Website ministerie van Justitie, <http://www.justitie.nl/themas/jeugdcriminaliteit/themas/preventie/CRIEM.asp>, bezocht 22 januari 2005.

individuele trajectbegeleiding CRIEM opgezet. Deze begeleiding is bedoeld voor minderjarige delinquenten (12 t/m 17 jaar) van allochtone herkomst (Marokkaans, Turks, Surinaams, Antilliaanse) die zich schuldig maken aan lichtere vormen van criminaliteit of een relatief licht justitieel verleden hebben, en in een van de grote steden wonen. De individuele begeleiding wordt gekenmerkt door een nadrukkelijke betrokkenheid van ouders en school. Met de uitvoering zijn de instellingen van (gezins)voogdij en jeugdreclassering belast.²²⁵

Daarnaast kregen verschillende gemeenten van het Rijk financiële middelen om projecten op te zetten die helpen voorkomen dat allochtone jongeren in de criminaliteit terechtkomen. Sommige gemeenten hebben één of twee projecten opgezet, maar andere gemeenten vijftien.

- Bijdrageregeling Antillianengemeenten (2000-2004)²²⁶

In de periode januari 2001 tot en met 31 december 2004 heeft het Rijk via de 'Bijdrageregeling Antillianengemeenten' 10.890.725 euro beschikbaar gesteld aan zeven zogenaamde, Antillianengemeenten. Het betreft de gemeenten Amsterdam, Dordrecht, Den Haag, Den Helder, Groningen, Nijmegen en Rotterdam. Deze gemeenten onderscheiden zich van andere gemeenten in Nederland door een grote concentratie Antillianen binnen hun grenzen en door groeiende overlast die een relatief kleine groep kansarme jongeren uit deze bevolkingsgroep veroorzaakt.²²⁷ De regeling is bedoeld als aanvulling op de eigen inzet van de gemeenten om Antilliaanse risicojongeren problematiek integraal aan te pakken.

- De Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren (Direkshon)

De Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren is op 24 april 2002 in werking getreden en is bedoeld om lokale projecten te ondersteunen die een combinatie van voorzieningen aanbiedt aan jongeren van Antilliaanse afkomst om zo hun integratie(proces) te bevorderen. Het betreffen voorzieningen ter bevordering van de beheersing van de Nederlandse taal, scholing of toegang tot de arbeidsmarkt in combinatie met huisvesting en persoonlijke begeleiding. Het is de bedoeling dat enerzijds de voorzieningen alleen in een samenhangend pakket worden aangeboden en anderzijds dat de jongeren gehouden zijn van alle voorzieningen gebruik te maken. Het beschikbare budget voor het verlenen van de subsidies voor de periode 2002 tot en met 2004 bedroeg in totaal 10.890.725 euro.²²⁸

- De 'Bestuurlijke Arrangementen 2005-2008'

De looptijd van de 'Bestuurlijke Arrangementenregeling 2005- 2008' is van 1 januari 2005 - 31 december 2008. Het doel van de regeling is om schooluitval, werkloosheid en criminaliteit onder de Antilliaanse en Arubaanse jeugd terug te dringen. Daarnaast is onderdeel van deze 'Bestuurlijke Arrangementenregeling 2005-2008' dat de gemeenten kennis en ervaringen uitwisselen en intensief overleggen met het Rijk over de verantwoordelijkheidsverdeling en de knelpunten binnen de Antillianen-aanpak. De 'Bestuurlijke Arrangementenregeling 2005-2008' is ondertekend door 21 gemeenten. In deze 21 gemeenten wonen 2/3 van alle Antillianen/Arubanen in Nederland. In totaal is er door de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie 20 miljoen euro voor de uitvoering van de 'Bestuurlijke Arrangementenregeling' beschikbaar gesteld. De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie heeft daarbij wel de voorwaarde gesteld dat de gemeenten de

²²⁵ Idem.

²²⁶ Bijdrageregeling Antillianengemeenten, Stcrt. 2001, nr.96, p.8.

²²⁷ Jaarnota Integratiebeleid 2004, Website Justitie, http://www.justitie.nl/Images/jaarnota_integratiebeleid_2004_tcm74-38880.pdf, bezocht op 10 februari 2006.

²²⁸ Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren, Stcrt. 2002, 84, p.7, 'Migratie Antilliaanse jongeren', Kamerstukken II 2004-2005, 26 283, nr. 26.

rijksbijdrage aan de Antillianen-aanpak voor 50 procent door middel van cofinanciering voor hun rekening nemen.²²⁹

5.6. Gender

Tijdens de referentieperiode hebben er geen wijzigingen in de Nederlandse wet- en regelgeving op dit gebied plaatsgevonden. Een aantal belangrijke landelijke initiatieven op dit gebied zijn eventueel al in voorgaande paragrafen behandeld. Verder zijn er geen landelijke initiatieven die, in vergelijking met de initiatieven vermeld in voorgaande paragrafen, omvangrijk genoeg zijn om hier te vermelden.

5.7. Kwetsbare groepen

Tijdens de referentieperiode hebben er geen wijzigingen in de Nederlandse wet- en regelgeving op dit gebied plaatsgevonden. Een aantal belangrijke landelijke initiatieven op dit gebied zijn eventueel al in voorgaande paragrafen behandeld. Verder zijn er geen landelijke initiatieven die, in vergelijking met de initiatieven vermeld in de voorgaande paragrafen, omvangrijk genoeg zijn om hier te vermelden.

5.8. Discriminatie

Tijdens de referentieperiode hebben er geen wijzigingen in de Nederlandse wet- en regelgeving op dit gebied plaatsgevonden. Ook hebben op dit gebied geen grote landelijke initiatieven plaatsgevonden die specifiek gericht zijn op het voorkomen van discriminatie bij allochtonen. Wel zijn er een aantal seminars geweest over dit onderwerp. Deze zijn echter te specifiek, in vergelijking met de initiatieven die zijn genoemd in voorgaande paragrafen, om hier te vermelden.

²²⁹ Bestuurlijk Arrangement Antilliaanse risicjongeren 2005-2008. Tussen de gemeente Amsterdam en de Staat der Nederlanden. http://www.satarkos.nl/downloads/documents/BA_Antill_Risicjongeren_2005-2008.pdf, bezocht op 1 februari 2006. Dit is een voorbeeld.

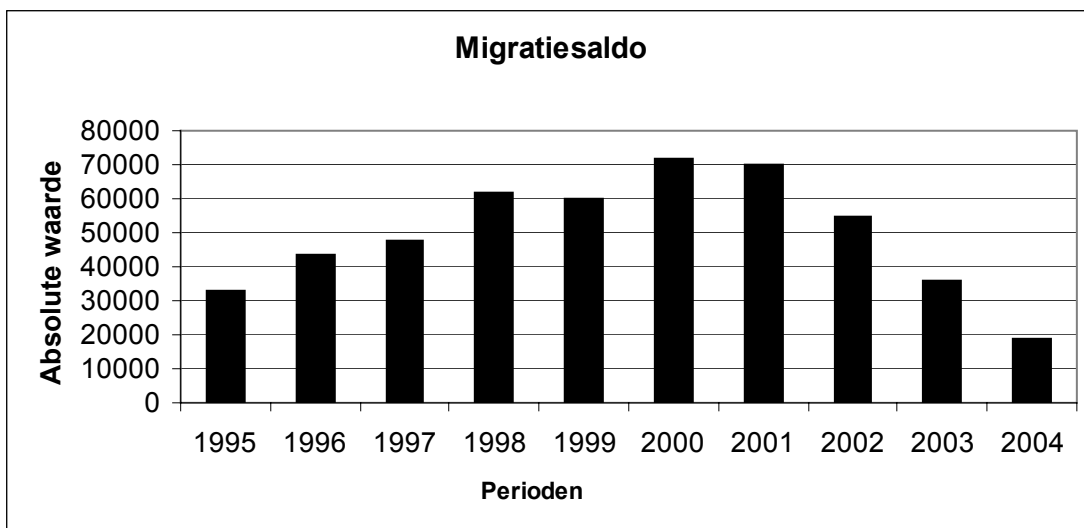
Annex

A. Migratiestromen

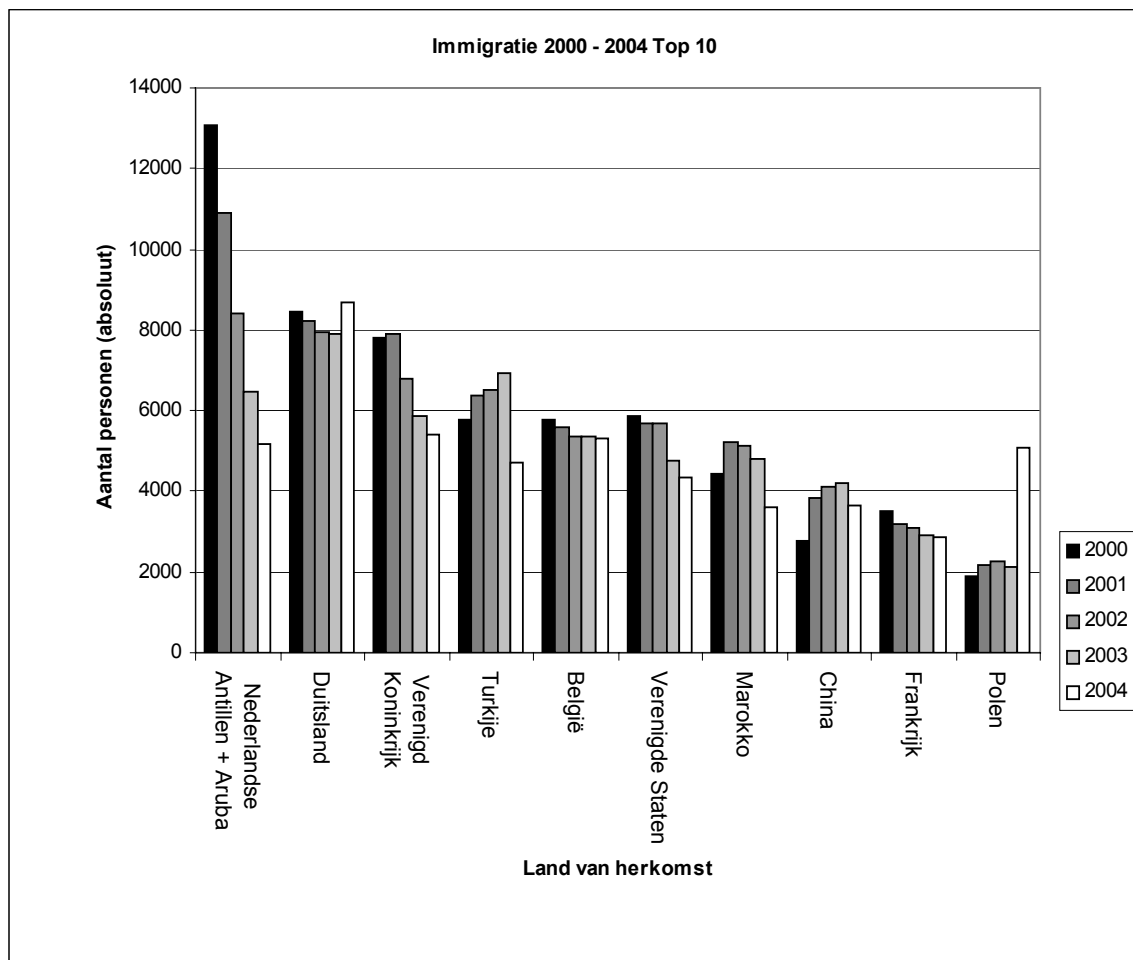
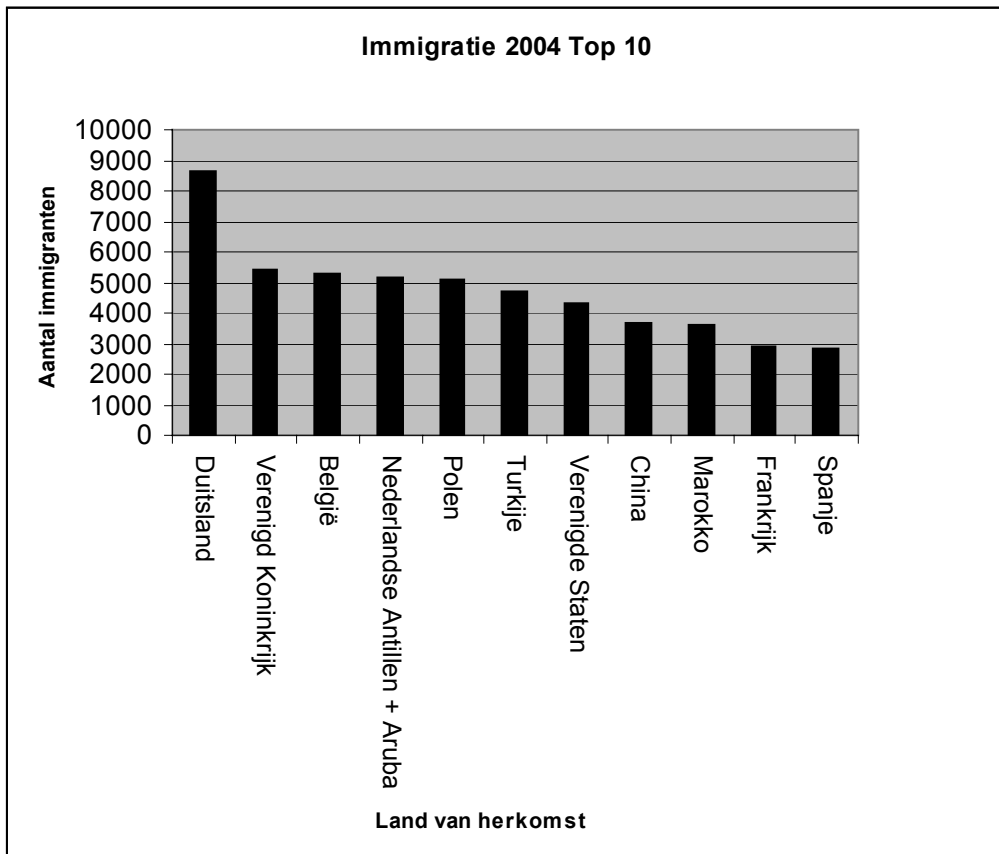
- Migratiesaldo* (zie paragraaf 2.1. Migratiestromen; statistische informatie over immigranten, emigranten en asielzoekers)

PERIODEN	MIGRATIESALDO* (absolute waarden)
1995	32778
1996	43424
1997	47642
1998	61966
1999	60128
2000	71649
2001	70086
2002	54522
2003	35629
2004	18970

* Migratiesaldo: het aantal personen dat zich in Nederland heeft gevestigd minus het aantal personen dat zich vanuit Nederland in het buitenland heeft gevestigd.



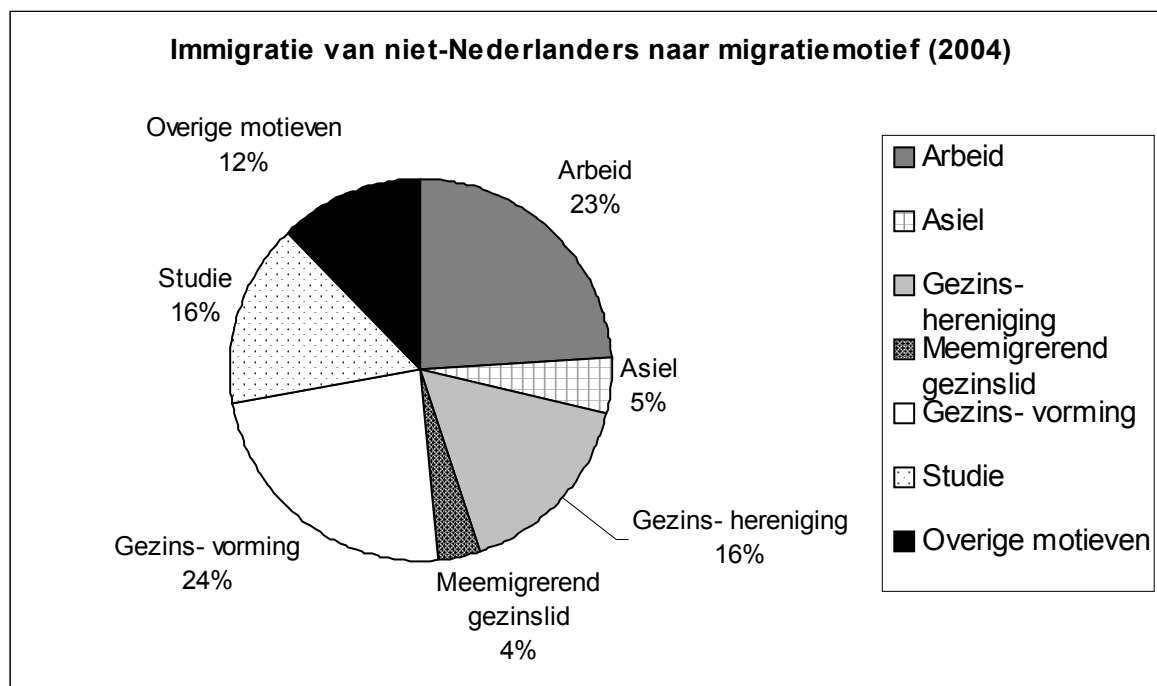
- Aantal immigranten naar land van herkomst (zie paragraaf 2.1.1. Immigranten)



- Migratiemotief: (zie in paragraaf 2.1.1.bij 'Migratiemotief')

Perioden	Arbeid	Asiel*	Gezins-hereniging*	Meemigrerend gezinslid*	Gezins-vorming*	Studie	Overige motieven
2000	19025	27347	14492	4350	15004	6361	4803
2001	19937	25967	12045	3233	20241	7778	5309
2002	18535	18789	11757	2743	20725	9136	4935
2003	16621	9272	11372	2325	20654	8773	4549
2004	15637	2966	10623	2350	15377	10194	7961

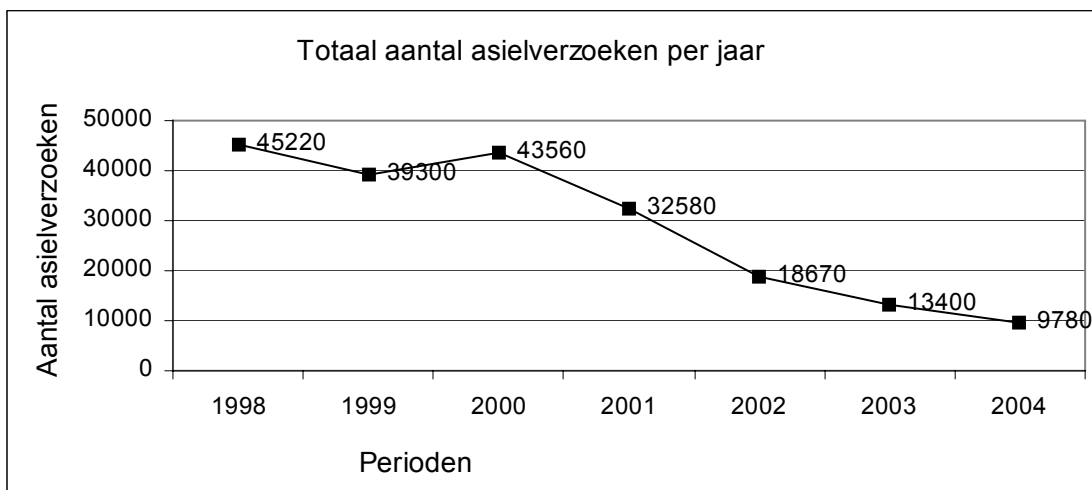
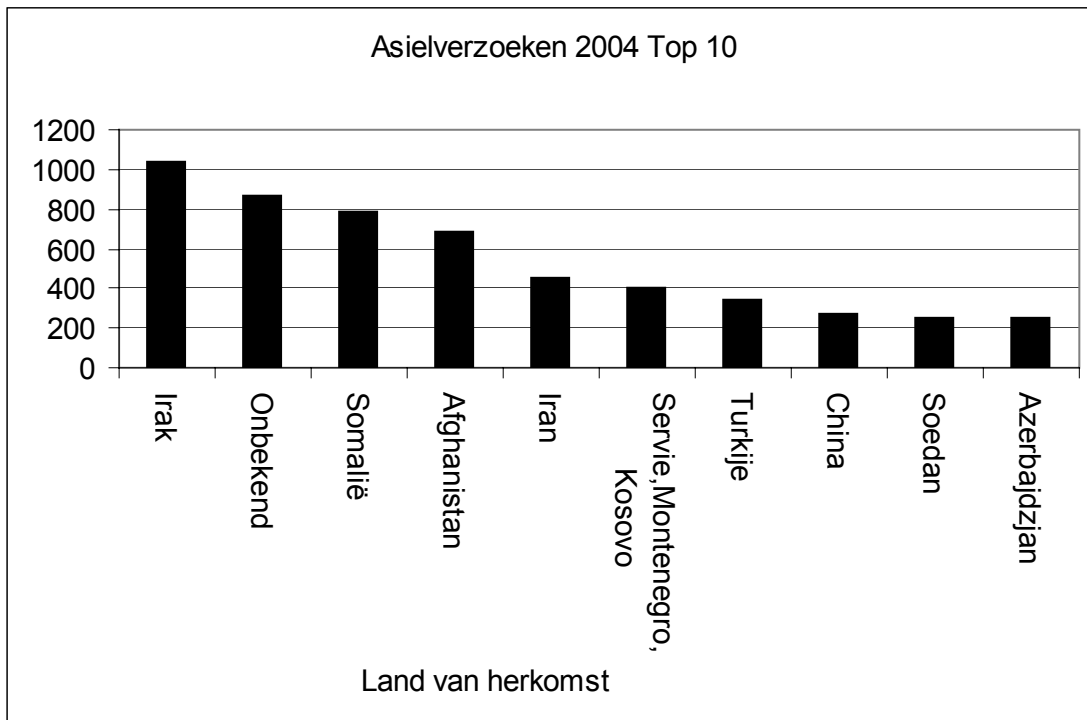
- **Asiel:** Bij dit motief gaat het niet om hoeveel asielaanvragen er zijn ingediend maar gaat het om de asielzoekers die zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie. Daarvan is sprake als de asielzoeker een verblijfstitel krijgt en de centrale asielopvang verlaat. Daarnaast komen ook asielzoekers die langer dan een half jaar in een centrale opvangvoorziening verblijven in aanmerking voor inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie.
- **Gezinshereniging:** Bij gezinsherenigende migratie gaat het om gezinnen die al voor de immigratie bestonden en waarbij een of meerdere gezinsleden zich bij gezinsleden voegen die in een eerder jaar naar Nederland zijn gekomen.
- **Meemigrerend gezinslid:** Gezinsleden (bijvoorbeeld een arbeidsmigrant) die in hetzelfde jaar immigreren als de arbeidsmigrant worden als meemigrerende gezinsleden beschouwd.
- **Gezinsvorming:** Van gezinsvormende migratie is sprake als men zich in Nederland vestigt met het oog op een huwelijk of niet-gehuwd samenwonen.



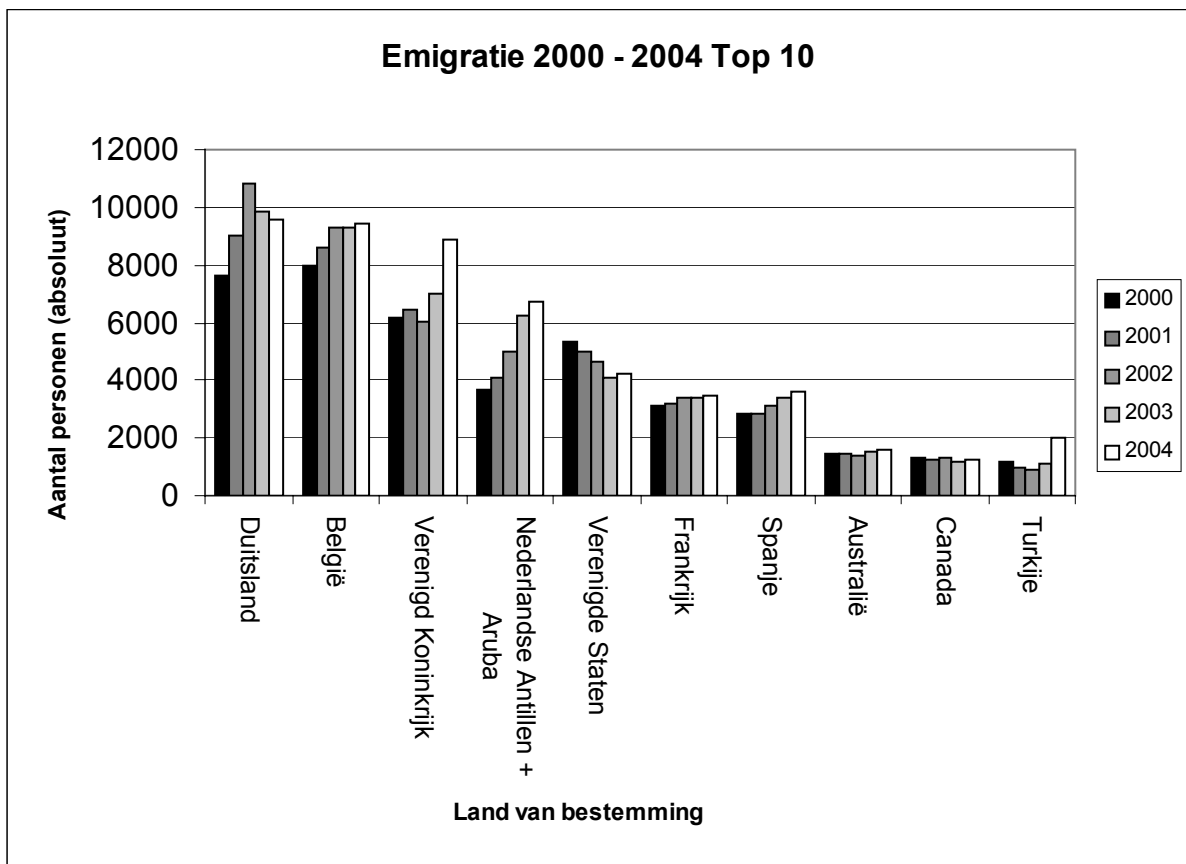
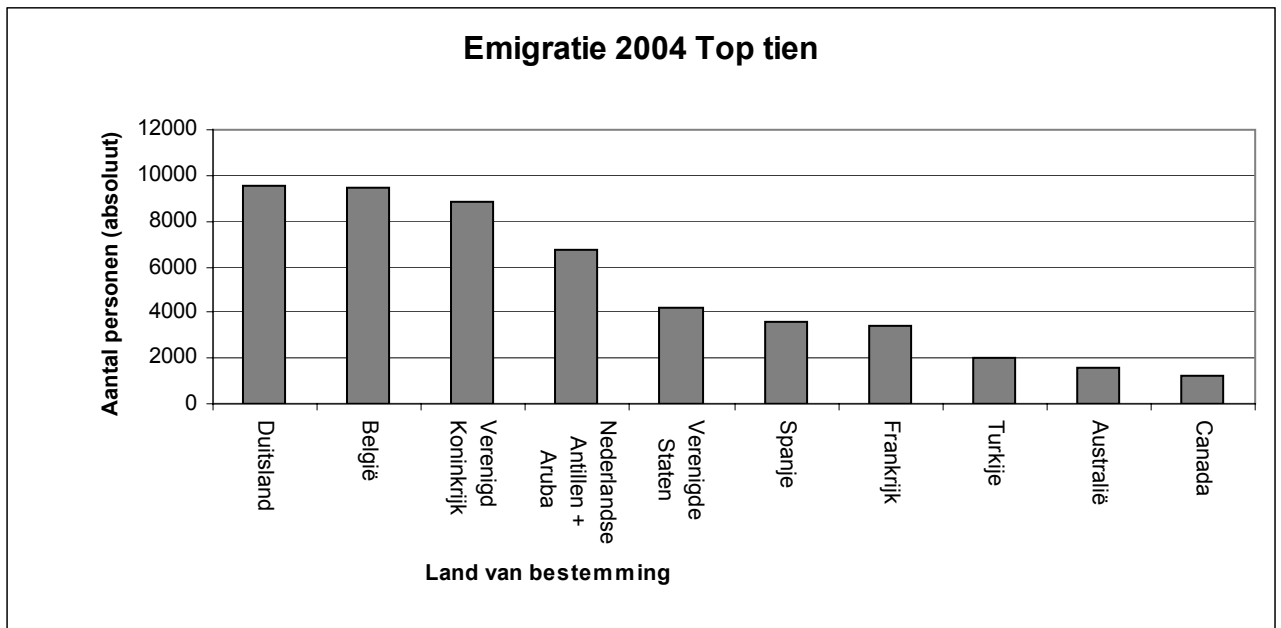
- Asielverzoeken* (zie in paragraaf 2.1.1. Immigranten bij 'Ingediende asielaanvragen')

Aantal Asielverzoeken (2000-2004): Top 10 *					
Land van Herkomst	2000	2001	2002	2003	2004
Irak	2750	1330	1020	3470	1040
Onbekend	420	470	190	510	870
Somalië	2100	1100	540	440	790
Afghanistan	5030	3630	1080	490	690
Iran	2530	1520	670	550	450
Servië Montenegro en Kosovo	3810	910	520	400	400
Turkije	2250	1400	640	410	340
China	1390	710	540	300	270
Soedan	1410	870	510	290	250
Azerbajdzjan	1150	640	340	280	250
Overig	20720	20000	12620	6260	4430
Eindtotaal	43560	32580	18670	13400	9780

* Asielverzoeken: alle verzoeken die worden ingediend door personen die om uiteenlopende redenen hun land hebben verlaten om in een ander land in dit geval in Nederland, bescherming of asiel te zoeken.



- Aantal emigranten naar land van bestemming (zie paragraaf 2.1.2. Emigranten)



B. Migratiegroepen

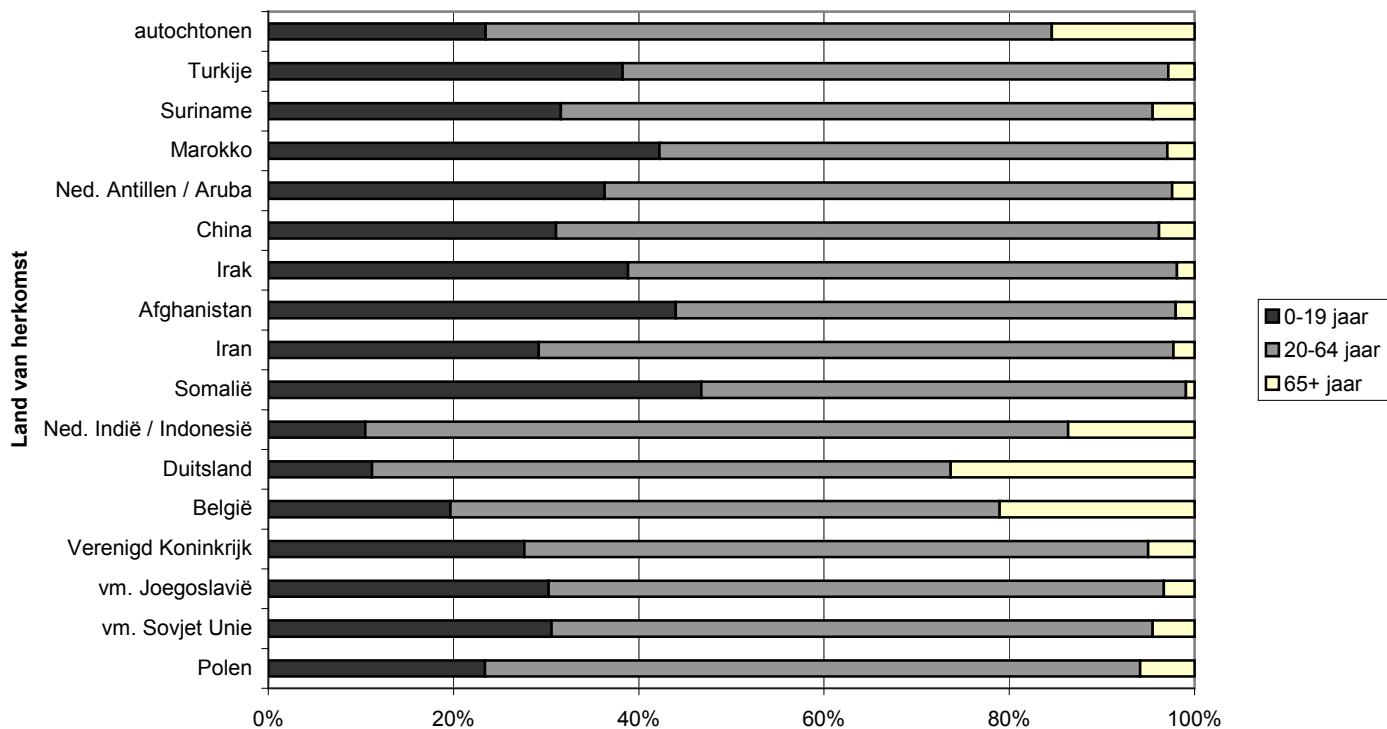
Samenstelling herkomstgroepering naar leeftijd (zie paragraaf 2.2. Statistisch overzicht van migratiegroepen)

Grafiek 5

Samenstelling herkomstgroepering naar leeftijd, 1 januari 2005

	0-19 jaar	20-64 jaar	65+ jaar
Polen	23,38	70,76	5,86
vm. Sovjet Unie	30,58	64,89	4,53
vm. Joegoslavië	30,27	66,43	3,30
Verenigd Koninkrijk	27,63	67,36	5,01
België	19,67	59,30	21,03
Duitsland	11,20	62,46	26,34
Ned. Indië / Indonesië	10,47	75,89	13,64
Somalië	46,77	52,30	0,94
Iran	29,21	68,50	2,29
Afghanistan	44,00	53,96	2,04
Irak	38,85	59,24	1,91
China	31,08	65,10	3,83
Ned. Antillen / Aruba	36,32	61,24	2,43
Marokko	42,21	54,87	2,93
Suriname	31,58	63,89	4,53
Turkije	38,24	58,92	2,84
autochtonen	23,47	61,11	15,42

Samenstelling herkomstgroeperingen naar leeftijd, 2005



Lijst van onderwerpen

3.3.1. Reguliere toelating ('Managed migration')

- Aanscherping van de voorwaarden voor gezinsvorming en gezinshereniging
- Nieuw legesstelsel

3.3.2. Toegangspoorten en grensbewaking

-

3.3.3. Integratie en vestiging

- Wetswijziging met betrekking tot inburgering in het buitenland
- De nieuwe Wet Inburgering
- Verbod op hoofddoek en boerka's in het onderwijs en bij sollicitatie
- De moord op Theo van Gogh
- Achtergelaten vrouwen
- Eerwraak

3.3.4. Vluchtelingenbescherming en asiel

- Debatten over schrijnende gevallen, 26.000 gezichten
- Congolese asielzoekers

3.3.5. Staatsburgerschap en naturalisatie

- Versnelde naturalisatie van voetballer Kalou

3.3.6. Terugkeer

-

3.3.7. Overig

- Aanscherping 'glijdende schaal'

4.2.1 Reguliere toelating ('Managed Migration')

- Kennismigrantenregeling
- Wijziging voorwaarden gezinsvorming en gezinshereniging
- Nieuw legesstelsel

4.2.2. Toegangspoorten en Grensbewaking

- Toetreding van 10 nieuwe lidstaten en overgangsrecht Dublin-procedure

4.2.3. Integratie en vestiging

-

4.2.4. Vluchtelingenbescherming en Asiel

- Wijziging van de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd van drie jaar naar vijf jaar
- Afschaffing van het begeleide alleenstaande minderjarige asielzoekersbeleid (BAMA-beleid)
- Verruiming van het 'buiten schuld criterium'

4.2.5. Staatsburgerschap en Naturalisatie

- Gelijkstelling tussen huwelijk en buiten Nederland geregistreerd partnerschap
- Invoering telefoontoets bij gedeeltelijke ontheffing naturalisatietoets

4.2.6 Terugkeer

-

4.2.7. Overig

- Wetswijziging Wet arbeid vreemdelingen
- Wijziging van het stelsel van rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen
- Uitbreiding van de strafbaarstelling van het toepassingsbereik van mensensmokkel en mensenhandel

4.3 Jurisprudentie

4.3.1. Nederlandse jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 15 juli 2005, 200504770/1
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 8 september 2004, 200304168/1 (ook 200303055/1)
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 13 juli 2005, 200409356/1

4.3.2. jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

- Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 5 juli 2005, nr.2345/02

4.3.3. Jurisprudentie van het Hof van Justitie EG

- Hof van Justitie EG, 17 februari 2005, C-215/03
- Hof van Justitie EG, 2 juni 2005, C-136/03
- Hof van Justitie EG, 14 april 2005, nr. C-157/03
- Hof van Justitie EG, 30 september 2004, C-275/02

4.4. Implementatie van Europese regelgeving

4.4.1. Verordeningen van de Raad

- Council Regulation (EC) No 2133/2004

4.4.2. Richtlijnen van de Raad

- Council Directive 2001/51/EC
- Council Directive 2001/55/EC
- Council Directive 2003/9/EC
- Council Directive 2003/86/EC
- Council Directive 2003/109/EC
- Council Directive 2004/38/EC
- Council Directive 2004/81/EC
- Council Directive 2004/82/EC
- Council Directive 2004/83/EC
- Council Directive 2004/114/EC

5.1. Arbeidsmarkt en werkgelegenheid

- Breed Initiatief Maatschappelijke Binding
- Landelijk Netwerk Diversiteit
- Bevorderen van deelname allochtone vrouwen aan het arbeidsproces
- Taskforce jeugdwerkloosheid

5.2. Huisvesting en stedelijke ontwikkeling

- Beleidsvoornemens regering

5.3. Onderwijs

- Subsidies ter bestrijding van onderwijsachterstanden
- Het Besluit Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid

5.4. Gezondheidszorg

5.4.1. Beleidswijzigingen in de gezondheidszorg

- Onderzoek van de Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid
- Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (in verband met medische behandeling)
- Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (voorwaarden medische discriminatie en verdragsvluchteling)

5.4.2. Belangrijke landelijke initiatieven ten aanzien van allochtonen en de gezondheidszorg

- Onderzoekinstelling ZonMw
- Mikado, het kenniscentrum interculturalisatie van de geestelijke gezondheidszorg

5.5. Familie, jongeren en ouderen

- Project Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden
- Bijdrageregeling Antillianengemeenten (2000-2004)
- De Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren (Direkshon)
- De 'Bestuurlijke Arrangementen 2005-2008'

5.6. Gender, 5.7. Kwetsbare groepen, 5.8. Discriminatie

-

Bibliography

Boeken:

- (De Meij & Van der Vlies 2000)

Prof. Mr. De Meij, J.M; Prof. Mr. Van der Vlies, I.C. (eds.): 2000, Inleiding tot het Staats en Bestuursrecht. Kluwer b.v./Deventer.

- (Kuijer & Steenbergen 2002)

Kuijer, A; Steenbergen JDM: 2002, Nederlands vreemdelingenrecht. Boom Juridische uitgevers, Den Haag.

Artikelen:

- Garssen, J., Nicolaas, H. en Sprangers, A. 2005, 'Demografie van de allochtonen in Nederland', Bevolkingstrends: Statistisch kwartaalblad over de demografie in Nederland, 3e kwartaal 2005, p. 96- 121, website Centraal Bureau voor de Statistiek <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/288C8035-40B6-4A97-98C8-791EC56D9363/0/2005k3b15pub.pdf>, bezocht op 10 januari 2005

Wet- en Regelgeving:

- Vreemdelingenwet 2000

- Algemene wet bestuursrecht

- Rijkswet op het Nederlanderschap

- Gemeentewet

- Politiewet 1993

- Wet inburgering nieuwkomers

- Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

- Vreemdelingenbesluit 2000

- Voorschrift Vreemdelingen 2000

- Vreemdelingen-circulaire 2000

- Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen 2005

Richtlijnen en Verordeningen:

- Council Regulation (EC) No 2133/2004: 13 December 2004, Official Journal of the European Union, 16.12.2004, L 369/ 5

- Council Directive 2001/51/EC: 28 June 2001, Official Journal of the European Union, 10.7.2001, L 187/ 45

- Council directive 2001/55/EC: 20 July 2001, Official Journal of the European Unions, 7.8.2001, L 212/ 12

- Council directive 2003/9/EC: 27 January 2003, Official Journal of the European Union, 6.2.2003, L 31/ 18

- Council directive 2003/86/EC: 22 September 2003, Official Journal of the European Union, 3.10.2003 L 251/ 12

- Council directive 2003/109/EC: 25 November 2003, Official Journal of the European Union 23.1.2004, L 16/ 44

- Council directive 2004/38/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 29.6.2004, L 229/ 35

- Council Directive 2004/81/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union 6.8.2004 L 261/ 19

- Council Directive 2004/82/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 6.8.2004, L 261/ 24

- Council Directive 2004/83/EC: 29 April 2004, Official Journal of the European Union, 30.9.2004, L 304/ 12

- Council Directive 2004/114/EC: 13 Dec. 2004, Official Journal of the European Union, 23.12.2004, L375/ 12

Uitspraken en oordelen:

- Commissie Gelijke Behandeling 20 maart 2003, website Commissie Gelijke Behandeling, oordeel 2003-40, <http://www.cgb.nl/opinion.php?id=453055174>, bezocht op 2 november 2005

- Commissie Gelijke Behandeling 15 november 2005, website Commissie Gelijke Behandeling, oordeel 2005-222, <http://www.cgb.nl/opinion-full.php?id=453055723>, bezocht op 16 november 2005
- Rechtbank Rotterdam 9 december 2005, website Rechtspraak.nl, LJN-nummer AU7735, bereikbaar via <http://zoeken.rechtspraak.nl/zoeken/dtluitspraak.asp>, bezocht op 20 december 2005
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State 15 februari 2006, website Rechtspraak.nl, LJN-nummer AV1833, http://zoeken.rechtspraak.nl/zoeken/dtluitspraak.asp?searchtype=ljn&ljn=AV1833&u_ljn=AV1833, bezocht op 15 februari 2006
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State: 14 mei 2003 nr. 200301352/1 (Uitspraak op het hoger beroep van A. Sakaneno)
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State: 15 juli 2005, nr. 200504770/1
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State: 8 september 2004, nr. 200304168/1
- Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State: 13 juli 2005, nr. 200409356/1
- Europees Hof voor de Rechten van de mens, 5 juli 2005, zaaknummer 2345/02 (Said vs the Netherlands), website HUDOC, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/search.asp?skin=hudoc-en>, bezocht op 28 januari 2006
- Hof van Justitie EG, 17 februari 2005, C-215/03 (Oulane), website CURIA, <http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl>, bezocht op 10 februari 2006
- Hof van Justitie EG, 2 juni 2005, C-136/03 (Dórr en Ūnal), website CURIA, <http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl>, bezocht op 10 februari 2006
- Hof van Justitie EG, 14 april 2005, nr. C-157/03 (Commissie/ Spanje), website CURIA, <http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl>, bezocht op 10 februari 2006
- Hof van justitie EG, 30 september 2004, C-275/02 (Ayaz), website CURIA, <http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=nl>, bezocht op 10 februari 2006

Rapporten en Adviezen:

- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: november 2004: Van contourennota naar Inburgeringswet: juridische mogelijkheden tot een meer verplichtend inburgeringsstelsel (Website ACVZ) <http://www.acvz.com/publicaties/Advies-ACVZ-NR11-2004.pdf>, bezocht op 25 oktober 2005.
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: 14 april 2005, Tegen de wil achtergebleven: een advies over in herkomst achtergelaten vrouwen, website ACVZ, <http://www.acvz.com/publicaties/Advies-ACVZ-NR13-2005.pdf>, bezocht op 15 november 2005
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken: Openbare Orde en verblijfsbeëindiging, website ACVZ, geplaatst op 30 september 2005 <http://www.acvz.com/phpwcms/index.php?id=16,146,0,0,1,0>, bezocht op 24 oktober 2005
- Algemene Rekenkamer: 15 september 2005, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30240, nrs.1-2
- Commissie Havermans: Rapport van de commissie feitenonderzoek uitzettingen naar de Democratische Republiek Congo, website IND, geplaatst op 9 december 2005, http://www.ind.nl/nl/Images/RapportKongo_tcm5-98925.pdf, bezocht op 16 januari 2005
- Landelijke Commissie van het Vreemdelingenbeleid, Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid, maart 2004, via website ministerie van Justitie, http://www.justitie.nl/Images/Rapport%20Smeets%20def.versie_tcm74-39756.pdf, bezocht op 26 januari 2006
- Ministerie van Justitie: Jaarnota Integratiebeleid 2004, via website ministerie van Justitie, http://www.justitie.nl/Images/Jaarnota%20Integratiebeleid%202004_tcm74-33864.pdf, bezocht op 26 januari 2006

- Vluchtelingenwerk: 'Geen pardon maar terugkeer: Een evaluatie van de uitvoering van de Pardonregeling en het Terugkeerbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers', gepubliceerd 7 maart 2005, website Vluchtelingenwerk, www.vluchtelingenwerk.nl/, bezocht op 4 januari 2005

Staatsblad:

- Besluit van 17 juli 2003, houdende regeling van de specifieke uitkering aan gemeenten in verband met de eerste opvang van vreemdelingen aan een school als bedoeld in de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs (Besluit onderwijs aan vreemdelingen), Stb. 2003, 307.
- Besluit van 29 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met de implementatie van de Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG L 251) en enkele andere onderwerpen betreffende gezinshereniging, gezinsvorming en openbare orde, Stb. 2004, 296.
- Wet van 13 mei 2004 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, Stb. 2004, 212.
- Besluit van 31 augustus 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet van 13 mei 2004 tot aanpassing van de Vreemdelingenwet 2000 aan richtlijn 2001/51/EG van de Raad van de Europese Unie van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, Stb. 2004, 439.
- Wet van 16 december 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L212), Stb. 2004, 691.
- Besluit van 12 januari 2005 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 ter implementatie van richtlijn nr. 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequentie van de opvang van deze personen (PbEG L 212), Stb. 2005, 25.
- Besluit van 17 september 2004 tot wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000 in verband met kennismigratie, Stb. 2004, 482.
- Besluit van 13 december 2004 tot vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet bestuurlijke boete arbeid vreemdelingen, Stb. 2004, 706.
- Wet van 24 juni 2004 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen, Stb. 2004, 298.

Staatscourant:

- Bijdrageregeling Antillianengemeenten, Stcrt. 2001, 96, p. 8.
- Experimentele stimuleringsregeling opvang en integratie Antilliaanse jongeren, Stcrt. 2002, 84, p. 7.
- Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 4 augustus 2004, nummer 2004/48, houdende de wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2004, 150, p. 7.
- Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 17 december 2004, nummer 2004/69, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2004, 246, p. 13.
- Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 9 maart 2005, nummer 2005/9 houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2005, 53, p. 15.

- Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 15 maart 2005, nummer 2005/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2005, 63, p. 11.
- Besluit van de minister voor Vreemdelingenzaken en integratie van 8 maart 2005, nr. 2005/12, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, 63, p. 18.
- Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 25 juni 2005, nummer 2005/33, houdende wijziging van de vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2005, 124, p. 21.
- Besluit van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie van 13 juli 2004, nummer 2004/45, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2005, 190, p. 11.
- Tussentijds Bericht Nationaliteiten TBN 2005/1, Stcrt. 2005, 23, p. 14.
- Tussentijds Bericht Nationaliteiten TBN 2005/2 Stcrt. 2005, 31, p. 11.

Tweede Kamer:

- Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2002/ 03*, 29 031, nr. 3.
- Grondrechten in een pluriforme samenleving, *Kamerstukken II 2003/ 04*, 29 614, nr. 2.
- Motie van het lid Klaas de Vries c.s., *Kamerstukken II 2003/ 04*, 29 344, nr. 4.
- Vluchtelingbeleid: brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, *Kamerstukken II 2003/ 04*, 19 637, nr. 844.
- Wijziging van de Wet arbeid Vreemdelingen in verband met invoering van bestuursrechtelijke handhaving; Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2003/ 04*, 29 523, nr. 3.
- Onderzoek Integratiebeleid, *Kamerstukken II 2003/ 04*, 28 689, nr. 8-9.
- Interculturalisatie van de gezondheidszorg, brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, *Kamerstukken II 2003/ 04*, 29 484, nr. 11.
- Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd, Memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2003/ 04*, 29 224, nr. 3.
- Memorie van toelichting, wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van de vrijheidsontnemende maatregelen, *Kamerstukken II 2003/ 04*, 28 749, nr. 3.
- Debat met de regering over het rapport 'Bruggen bouwen' van de tijdelijke commissie Onderzoek integratiebeleid (28689), *Handelingen II 2003/ 04*, 92, p. 5931-5978.
- Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2005, *Kamerstukken II 2004/05*, 29 800 VI, nr. 142.
- Brief minister inzake bevindingen TV programma Netwerk 21 juni 2005 over terugkeer uitgeprocedeerde asielzoekers naar de Democratische Republiek Congo (DRC), *Kamerstukken II 2004/ 05*, 19 637, nr. 951.
- Jaarverslag van het ministerie van Justitie (VI), *Kamerstukken II 2004/ 05*, 30 100 VI, nr. 1.
- Nederlandse EU-voorzitterschap 2004, *Kamerstukken II 2004/ 05*, 29 361, nr. 11.
- Verslag van een algemeen overleg, *Kamerstukken II 2004/ 05*, 19 637, nr. 873.
- Interpellatie inzake het achterlaten van vrouwen en kinderen in Marokko, *Kamerstukken II 2004/ 05*, 29 742, nr. 5
- Aanpak huiselijk geweld, *Kamerstukken II 2004/ 05*, 28 345, nr. 40.
- Uitvoering EG-Richtlijnen: Brief staatssecretaris bij kwartaaloverzicht implementatie EG-richtlijnen (stand per 31 maart 2005), *Kamerstukken II 2004/ 05*, 21 109, nr. 155.
- Verslag nota-overleg over preventie tegen radicalisering, *Kamerstukken II 2004/ 05*, 29 754, nr. 53.
- Debat over de moord op de heer Th. Van Gogh, *Handelingen II 2004/ 05*, nr. 22.
- Voortzetting van de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met het stellen van een inburgeringsvereiste bij het toelaten van bepaalde categorieën vreemdelingen (Wet inburgering in het buitenland) (29700), *Handelingen II 2004/ 05*, 62, p. 4002-4041.

- Migratie Antilliaanse jongeren, *Kamersukken II* 2004/ 05, 26 283, nr. 26.
- Behandeling van de brief van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie over nieuw beleidskader betreffende aanscherping vreemdelingenrechtelijke openbare-ordebeleid, *Handelingen II* 2004/ 05, 10, p. 582-607.
- Debat over de uitzettingen van asielzoekers naar Congo, *Handelingen II* 2004/ 05, 51, p. 3324-3346.
- *Aanhangsel Handelingen II* 2004/ 05, nr. 2227, 2228 en 2287.
- Motie van het lid Wilders, *Kamerstukken II* 2005/ 06, 29 754, nr. 41.
- Regels inzake inburgering in de Nederlandse samenleving (Wet Inburgering); memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2005/ 06, 30 308, nr. 3.
- Uitvoering EG-richtlijnen, kwartaaloverzicht september 2005, *Kamerstukken II* 2005/ 06, 21 109, nr. 158.
- Brief van de Staatssecretaris van sociale zaken en werkgelegenheid, *Kamerstukken II* 2005/ 06, 27 223, nr. 74.
- Jaarnota integratiebeleid 2005, *Kamerstukken II* 2005/ 06, 30 304, nr. 1-2.
- Wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra en de Wet op het voortgezet onderwijs in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid; Memorie van toelichting, *Kamerstukken II* 2005/ 06, 30 313, nr. 3.
- Debat over naturalisatieprocedures, *Handelingen II* 2005/ 06, 6, p. 329-341.

Kranten:

Volkscrant

NRC Handelsblad

Trouw

Parool