

Vergaderjaar 2013–2014

**32 317**

**JBZ-Raad**

**DC**

## **VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG**

Vastgesteld 19 november 2013

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad<sup>1</sup> heeft in haar vergadering van 5 november 2013 de stand van zaken in de besprekingen betreffende een nieuw meerjarenbeleidskader op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie behandeld. De commissie is bijzonder geïnteresseerd in de prioriteiten die zullen worden uitgezet in dit zogenaamde post-Stockholmprogramma.

Naar aanleiding daarvan heeft zij de Minister van Veiligheid en Justitie op 7 november 2013 een brief gestuurd.

De Minister en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie hebben op 18 november 2013 gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-raad, Van Dooren

<sup>1</sup> Samenstelling:

Holdijk (SGP), G.J. de Graaf (VVD), Slagter-Roukema (SP), Franken (CDA), Witteveen (PvdA), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA), Duthler (VVD), Koffeman (PvdD), Kuiper (CU), Strik (GL), Lokin-Sassen (CDA), Scholten (D66), Th. de Graaf (D66), De Boer (GL), De Lange (OSF), Ter Horst (PvdA) (*voorzitter*), Beckers (VVD), Beuving (PvdA), Schrijver (PvdA), M. de Graaff (PVV) (*vice-voorzitter*), Reynaers (PVV), Popken (PVV), Huijbregt-Schiedon (VVD), Swagerman (VVD), Gerkens (SP)

## **BRIEF AAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Den Haag, 7 november 2013

De vaste commissie voor Immigratie & Asiel / JBZ-raad heeft in haar vergadering van 5 november 2013 de stand van zaken in de besprekingen betreffende een nieuw meerjarenbeleidskader op het terrein van Justitie en Binnenlandse Zaken in de Europese Unie behandeld. De commissie is bijzonder geïnteresseerd in de prioriteiten die zullen worden uitgezet in dit zogenaamde post-Stockholmprogramma.

De commissie wenst graag uitgebreid geïnformeerd te worden over de visie en positiebepaling van de regering ten aanzien van het meerjarenbeleidskader vanaf 2014. Zij verzoekt de regering dan ook om haar visie in een separate brief te doen toekomen of middels een uitgebreide annotatie bij de JBZ-Raadsvergadering, van naar verwachting 5–6 december 2013, uiteen te zetten.

Voorzitter van de vaste commissie voor Immigratie en Asiel / JBZ-Raad,  
G. ter Horst

**BRIEF VAN DE MINISTER EN DE STAATSSECRETARIS VAN  
VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2013

Mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de Minister van Buitenlandse Zaken en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bieden wij U hierbij het kabinetsstandpunt inzake de Nederlandse visie op een toekomstig EU JBZ-beleidskader (post-Stockholm). Daarmee wordt tevens tegemoetgekomen aan het schriftelijke verzoek van de vaste commissie voor Immigratie & Asiel/JBZ-raad van 7 november jl. met kenmerk 153927U om te worden geïnformeerd over de visie en positiebepaling van de regering ten aanzien van dat beleidskader.

Graag zijn wij bereid om hierover met Uw Kamer van gedachten te wisselen.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,  
F. Teeven

## **Kabinetsstandpunt ten aanzien van het JBZ-meerjarenbeleid vanaf 2015**

### **Achtergrond**

Het vigerende JBZ-meerjarenbeleidsprogramma, het Stockholm Programma<sup>2</sup>, loopt in 2014 af. Met de totstandkoming van een nieuw, strategisch JBZ-beleidskader in het verschiet, ligt er een belangrijke kans voor Nederland om de Brusselse agenda voor de toekomst mee te bepalen. De eerste, verkennende gedachtewisseling over de toekomst van de EU-samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken tijdens de informele Raad van JBZ-ministers op 18–19 juli jl. in Vilnius, vormde de eerste stap in het proces richting een volgend programma.<sup>3</sup> De formele besprekingen over de inhoud van de opvolger van het Stockholm Programma zullen op korte termijn een aanvang nemen. Ten behoeve daarvan is het onderhavige kabinetsstandpunt opgesteld. Het behelst een visie op hoofdlijnen ten aanzien van de richting waarin het JBZ-beleid zich vanaf 2015 volgens het kabinet moet ontwikkelen. Daarbij is de meerwaarde voor de burger, bedrijfsleven en de uitvoeringsorganisaties een belangrijk vertrekpunt. Gelet op het meerjarige karakter, zal een opvolger van het Stockholm Programma eveneens van betekenis zijn voor het Nederlandse voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie in de eerste helft van 2016 en de beoogde prioriteiten in dat kader. Dat geeft een extra dimensie aan de inzet van Nederland.

Zoals ook in het kader van de voorbereiding van het Stockholm Programma het geval was<sup>4</sup>, dient het kabinetsstandpunt als een referentiekader, op basis waarvan de Nederlandse inzet systematisch kan worden uitgedragen. Toekomstige concrete beleidsvoorstellen zullen vanzelfsprekend afzonderlijk op hun merites worden beoordeeld.

### **Proces EU**

De totstandkoming van een volgend meerjarenbeleidsprogramma zal een gezamenlijke inspanning zijn van Raad, Europese Commissie en Europees Parlement. Op grond van artikel 68 Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU) is de Europese Raad bevoegd strategische richtsnoeren van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vast te stellen. Zoals aangekondigd in de conclusies van de Europese Raad van 27–28 juni jl.<sup>5</sup>, zal de Europese Raad in juni 2014 een discussie voeren over de mogelijke inhoud van die richtsnoeren. In de tussentijd zal het toekomstige programma onderwerp van gesprek zijn tussen de lidstaten. De voorzitterschappen is dan ook verzocht om, ter voorbereiding van de bijeenkomst van de Europese Raad, in de JBZ-Raad een proces van reflectie op gang te brengen.

De Europese Commissie is begonnen met de voorbereiding van een mededeling over de visie van de Commissie op een volgend meerjarenbeleidsprogramma. Die mededeling wordt in maart 2014 verwacht. Gelet op zijn rol op JBZ-terrein als medewetgever, zal een volgend programma ook in samenspraak met het Europees Parlement tot stand komen. Verwacht wordt dat het Europees Parlement een actieve rol zal nastreven in de discussie over de totstandkoming van een opvolger van het Stockholm Programma en daarbij ook een eigen voorstel zal aandragen.

<sup>2</sup> Pb EU 4 mei 2010, C 115/1

<sup>3</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 317, nr. 187

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2008/09, 23 490, nr. 557

<sup>5</sup> EUCO 104/2/13 REV 2

## **Horizontale uitgangspunten**

### ***Subsidiariteit***

Het kabinet beschouwt Europese integratie als een stapsgewijs proces waarbij tot samenwerking wordt besloten als de noodzaak daartoe aanwezig is of als dit in het belang is van de deelnemende landen.<sup>6</sup> Ook op het JBZ-terrein, zoals bij asiel en migratie, is Europese samenwerking hard nodig, omdat grensoverschrijdende problemen een grensoverschrijdende aanpak vereisen. Wel dienen we steeds opnieuw de afweging te maken of onze beleidsdoelstellingen voldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau kunnen worden verwezenlijkt. Het kabinet meent, bijvoorbeeld, dat de EU zich bij de strafrechtelijke samenwerking moet concentreren op het opheffen van eventuele lacunes en op het voorkomen van «safe havens». Nederland staat afwijzend tegenover herziening van reeds bestaande Europese regelgeving zo lang daartoe geen noodzaak is gebleken.

### ***Consolidatie, implementatie en evaluatie***

Onder het Stockholm Programma is reeds veel wetgeving tot stand gekomen. Het implementeren van deze regelgeving is doorgaans tijdrovend en complex. In een volgend programma zou volgens het kabinet de nodige nadruk moeten liggen op consolidatie en optimale uitvoering van bestaande instrumenten in nationale regelgeving en in de praktijk. Ook voor het vertrouwen van burgers in de overheid is het noodzakelijk dat wordt uitgevoerd wat is afgesproken. Realistische implementatietermijnen geven de lidstaten en in het bijzonder de autoriteiten de nodige ruimte om de maatregelen te effectueren. Daarnaast is het van belang dat voldoende aandacht worden besteed aan de evaluatie van de implementatie. Daarbij dient niet alleen gekeken te worden naar de omzetting in regelgeving maar vooral naar de vraag of het beoogde (maatschappelijke) effect zich in de praktijk heeft voorgedaan.

### ***Kostenbeheersing en optimaal gebruik EU-financiering***

Ook in de toekomst zal in bepaalde gevallen nieuwe wetgeving nodig zijn om verdere stappen te zetten in de JBZ-samenwerking. Om resultaat te kunnen garanderen, acht het kabinet het van belang dat vroegtijdig in het wetgevingsproces inzicht wordt verkregen in de gevolgen van nieuwe voorstellen, met name wat betreft kosten van de implementatie en de effecten voor de uitvoeringspraktijk in de lidstaten. Dat vraagt om hoogwaardige impactanalyses. Daarbij dient er ook aandacht te zijn voor organisatorische gevolgen. Kostenbeheersing is tevens een belangrijk aandachtspunt bij de evaluatie van bestaande maatregelen. Voorts zal het kabinet de voor de JBZ-samenwerking beschikbare EU-fondsen strategisch inzetten voor het bereiken van beleidsdoelstellingen.<sup>7</sup>

### **Inzet op thema's**

Het kabinet hecht veel waarde aan de samenwerking op een aantal JBZ-terreinen en acht het van belang die samenwerking, afhankelijk van de maatschappelijke ontwikkelingen en praktijkbehoeften, verder te brengen. Met inachtneming van de horizontale uitgangspunten zet het

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2012/13, 22 112, nr. 1650

<sup>7</sup> De beschikbare fondsen voor het JBZ-terrein, te weten het Interne Veiligheidsfonds, het Asiel- en Migratiefonds en het Justitie Programma, worden vastgesteld binnen het meerjarig financieel kader 2014–2020.

kabinet in het proces richting een nieuw programma graag in het bijzonder in op de volgende thema's.

### **Domein justitie**

#### ***Implementatie instrumentarium slachtoffers***

De afgelopen jaren zijn op het niveau van de EU twee richtlijnen en een verordening voor slachtoffers tot stand gekomen die in 2015 moeten zijn geïmplementeerd in de praktijk van de lidstaten. Voor het vertrouwen van slachtoffers in de overheid in het algemeen en de strafrechtspleging in het bijzonder is het van groot belang dat wordt uitgevoerd wat is afgesproken. Het kabinet zet dan ook in op een goede uitvoering en naleving van de regelgeving zodat recht wordt gedaan aan slachtoffers. Het bevorderen van de informatie-uitwisseling en het delen van kennis en best practices stimuleert en versterkt de uitvoering van slachtofferrechten. Een nauwere samenwerking op verschillende niveaus tussen de lidstaten is nodig om de hulp, bescherming en schadevergoeding aan slachtoffers in grensoverschrijdende zaken te verbeteren.

#### ***Bestuursrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking***

Nederland heeft ruime ervaring met het bestuurlijke handhavingmodel; bestuursrechtelijke sanctionering is in veel gevallen een goed alternatief voor strafrechtelijke handhaving. Door het verschil in handhavingssystemen tussen lidstaten stuit de grensoverschrijdende handhaving via de bestuurlijke weg echter op problemen. Binnen het Europees recht is de strafrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking voorwerp van regeling. Het is de vraag of in de huidige tijd niet ook moet worden bezien of er (meer) bestuursrechtelijke grensoverschrijdende samenwerking kan worden gecreëerd, bij voorbeeld bij het innen van bestuursrechtelijke boetes op terreinen waar sprake is van geharmoniseerd EU-beleid. Ook buiten die terreinen zou de mogelijkheid van deze vorm van grensoverschrijdende samenwerking verder kunnen worden onderzocht.

#### ***Rechtsbescherming civiele aangelegenheden***

De rechtsbescherming van de burger – onder meer als consument- en bedrijven in civiele grensoverschrijdende aangelegenheden is mede van belang voor de economische groei in Nederland en Europa. In materiële zin is er de afgelopen jaren reeds veel tot stand gebracht op dit gebied. Het kabinet hecht daarom belang aan consolidatie van bestaande wet- en regelgeving. De nadruk dient in de komende periode in het bijzonder te worden gelegd op het versterken van de procedurele waarborgen: hoe worden burgers en bedrijven in staat gesteld hun rechten te verwezenlijken. De burger en de bedrijven dienen op een eenvoudige wijze toegang te kunnen krijgen tot rechterlijke procedures en alternatieve geschillenbeslechting in andere lidstaten.

Voor de visie op de ontwikkelingen op het gebied van de civielrechtelijke samenwerking in EU-verband wordt verwezen naar de brief Europees civiel recht van de Minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer d.d. 30 september 2013.

#### ***Rechtsstatelijkheid***

Nederland zet zich al geruime tijd in voor de ontwikkeling van een aanvullend EU-mechanisme om een politieke dialoog tussen lidstaten in de Raad over rechtsstatelijke ontwikkelingen in de brede zin van het woord mogelijk te maken. In Raadskader – zowel in Raad Algemene Zaken

als Raad Justitie en Binnenlandse Zaken – wordt inmiddels gewerkt aan de ontwikkeling van een aanvullend rechtsstatelijkheidsinstrument. Zowel vicevoorzitter Reding als Commissievoorzitter Barroso hebben onlangs aangegeven dat de Commissie met een Mededeling zal komen over een rechtsstatelijkheidsmechanisme, waarbij het uitgangspunt is dat lidstaten gelijkwaardig zullen worden behandeld en de nationale soevereiniteit niet zal worden beperkt.

Daarnaast wordt op dit moment door enkele lidstaten, waaronder Nederland, en het EU Fundamental Rights Agency (FRA) een exercitie voorbereid waarbij voor enkele thema's op het terrein van rechtsstatelijkheid in kaart wordt gebracht welke monitoringsprocedures en data reeds bestaan op dit terrein. Als een van de initiatiefnemers steunt Nederland de ontwikkelingen op dit vlak en hecht er belang aan dat deze ook in de toekomst worden voortgezet. Nederland waakt er tegelijkertijd wel voor dat de administratieve lasten niet worden verhoogd en dat er geen onnodige institutionele doublures ontstaan.

### **Domein veiligheid**

#### ***Cyber security, cyber crime en het gebruik van internet voor criminele doeleinden***

Nederland zet samen met zijn internationale partners in op een veilig en open cyberdomein, waarin de kansen die digitalisering onze samenleving biedt volop worden benut, dreigingen het hoofd worden geboden en fundamentele rechten en waarden worden beschermd. De samenhang tussen deze driehoek «veiligheid, vrijheid en maatschappelijke groei» – waaronder zowel de economische als sociale voordelen die digitalisering biedt vallen – moet tot stand komen in een open dialoog tussen alle partijen, zowel nationaal als internationaal.

Om deze doelstelling te bereiken, is Nederland voorstander van het versterken van een integrale aanpak, en publiek-private samenwerking en kennisdeling in EU verband. Het kabinet hecht ook grote waarde aan het overeenkomen van een duidelijke EU-coördinatie op het gebied van cybersecurity en een gemeenschappelijk extern optreden. Verder is het noodzakelijk om computer emergency respons structuren te versterken, de samenwerking op dat vlak verder te structureren, en om gedragen richtlijnen en standaarden te realiseren. Daarnaast wil het kabinet stappen te zetten om de mogelijkheden tot digitale opsporing op buiten de landsgrenzen te vergroten, bijvoorbeeld door het juridische kader aan te vullen en door implementatie van reeds overeengekomen kaders zoals de cyber crime conventie van de Raad van Europa. De EU brede aanpak van cybercriminaliteit zal verder aan effect winnen als de operationele capaciteit om cyber crime aan te pakken binnen de Unie wordt vergroot.

Daarnaast vraagt het kabinet aandacht voor de bredere problematiek van het gebruik van internet voor criminele doeleinden. In het Nationaal Dreigingsbeeld Georganiseerde Criminaliteit (NDB) van 2012 wordt geconcludeerd dat «het gebruik van internet als instrument ter facilitering van het criminele bedrijf alomtegenwoordig is». Ook in internationaal verband wordt die ontwikkeling gesignaleerd. Europol en het Europees drugsagentschap EMCDDA gaven in januari jl. aan dat internet de illegale handel in drugs, mensenhandel en vele andere criminele activiteiten faciliteert.<sup>8</sup> Het toenemende gebruik van internet voor criminele doeleinden, dat niet onder de gangbare definitie van cybercrime valt, noodzaakt volgens het kabinet tot een structurele, grensoverschrijdende

<sup>8</sup> Europol en EMCDDA, *EU Drug Markets report / a strategic analysis (2013)*, p. 118–119

aanpak. Het stimuleren van internationale samenwerking bij concrete opsporingsactiviteiten, maar ook in de vorm van kennisuitwisseling is daarbij cruciaal.

### ***De geïntegreerde en de bestuurlijke aanpak***

Bij de uitvoering van criminele activiteiten en het investeren van de verkregen winsten is de «criminele ondernemer» niet gebonden aan geografische of juridische grenzen. Net als bij legale sectoren van onze economie geldt dat hij zich zal laten leiden door het vestigings- en investeringsklimaat. Daarbij zijn met name de mogelijkheden tot het gebruik van legale voorzieningen en structuren van belang. Een effectieve aanpak van de georganiseerde en ondermijnende criminaliteit vraagt daarom om een aanpak die veel verder gaat dan handhaving van de strafwet. Het gaat om de afbraak van een industrie. Met het oog daarop is samenwerking tussen overheidsdiensten, om op te treden als één overheid, noodzakelijk. Aan de hand van de goede ervaringen op nationaal niveau met deze werkwijze, zet het kabinet in op het stimuleren en ontwikkelen van de geïntegreerde aanpak op EU niveau, opdat bijvoorbeeld wordt bewerkstelligd dat de politie in het kader van een opsporingsonderzoek toegang heeft tot gewenste fiscale en bestuurlijke gegevens in een andere lidstaat.

De bestuurlijke aanpak van criminaliteit vormt in dat verband een belangrijke aanvulling op de al bestaande politieke en justitiële samenwerking in Europees verband. Alhoewel het Stockholm Programma hiertoe al een eerste aanzet bevat, is het zaak het bestuur de komende jaren beter in staat te stellen haar (lokale) infrastructuur te beschermen tegen criminele organisaties die veelal grensoverschrijdend opereren. Op dit moment is hier in EU-verband nog onvoldoende voor geregeld. Daarbij dient in het bijzonder ingezet te worden op het versterken van de informatiepositie van het bestuur in Europees verband bij het voorkomen en bestrijden van (grensoverschrijdende) criminaliteit. In de praktijk blijkt namelijk het voor bestuurlijke autoriteiten vaak niet mogelijk om de benodigde informatie uit het andere EU lidstaten op te kunnen vragen die noodzakelijk is voor het toepassen van bestuursrechtelijk instrumentarium (zoals BIBOB) in grensoverschrijdende zaken. Het aantal bestuursrechtelijke zaken met internationale aspecten zal naar verwachting verder toenemen en daarmee de behoefte aan internationale informatie. Een adequate toepassing van de bestuurlijke aanpak vereist daarom Europese samenwerking om in de benodigde informatie te kunnen voorzien.

### ***Forensisch-wetenschappelijke kwaliteitsnormen***

Forensisch onderzoek heeft in de loop der tijd een prominente plaats gekregen in de opsporing en het forensisch bewijs wordt steeds belangrijker in het strafproces. Voor de betrouwbaarheid van forensische informatie is kwalitatief goed forensisch onderzoek essentieel. Dat geldt vanzelfsprekend ook voor forensische informatie die in het kader van de strafrechtelijke samenwerking in EU-verband grensoverschrijdend wordt uitgewisseld. Met het oog op een doeltreffende criminaliteitsbestrijding en rechtshandhaving is het van belang dat de kwaliteit van forensisch onderzoek EU-breed, in alle lidstaten op een acceptabel en gelijkwaardiger niveau wordt gebracht. Het kabinet hecht daarom aan de uitvoering van de Raadsconclusies van 13-14 december 2011 ter verwezenlijking van een Europese Forensische Ruimte in 2020<sup>9</sup>. In dat kader zet het kabinet actief

<sup>9</sup> Council Conclusions on the vision for European Forensic Science 2020 including the creation of a European Forensic Science Area and the development of forensic science infrastructure in Europe, doc. nr. 17537/11



in op de ontwikkeling van gemeenschappelijke minimumkwaliteitsnormen voor forensische verrichtingen op basis waarvan de kwaliteit van het forensische werk integraal kan worden gewaarborgd.

### ***Operationele samenwerking ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit en financieel onderzoek***

Europese samenwerking tegen georganiseerde criminaliteit blijft om aandacht vragen. Daarbij gaat het zowel om beleidsmatige afstemming in Brussel als om de samenwerking tussen de operationele diensten van de lidstaten, met name op basis van het SOCTA (serious and organized crime threat assessment) en de in JBZ-Raad vastgestelde prioriteiten. Bij de aanpak van deze vormen van criminaliteit wordt ook aandacht besteed aan zaken als witwassen, het ontnemen van criminele winsten en fraude met overheidsmiddelen. In Nederland worden maatregelen genomen om financieel onderzoek en het afnemen van crimineel vermogen te versterken. Het kabinet acht het van belang om deze aanpak ook op EU-niveau te stimuleren.

Het afnemen van criminele winsten is een belangrijk aspect in de ontmanteling van criminele organisaties. In dit proces is financieel onderzoek een cruciale stap die optimaal moet kunnen worden benut in grensoverschrijdende onderzoeken. Mogelijke belemmeringen zoals verschillen tussen lidstaten bij het inzetten van bevoegdheden in het opsporingsonderzoek, het delen van informatie tussen lidstaten en de (on)mogelijkheden van het afnemen van crimineel vermogen dienen in kaart te worden gebracht. Deze analyse is de basis voor verdere stappen om deze belemmeringen op te lossen. Bij voorkeur wordt gezocht naar pragmatische oplossingen in de grensoverschrijdende opsporingspraktijk, waarbij optimaal gebruik wordt gemaakt van de ondersteunende rol van Europol en Eurojust.

### ***Consolidatie gegevensuitwisseling***

Consolidatie is juist op het terrein van politiesamenwerking van belang vanwege nieuwe wetgeving en het sterk toenemende dataverkeer binnen de EU van de laatste jaren. De komende jaren is de volle inzet van de EU nodig om de implementatie van EU instrumenten voor gegevensuitwisseling volledig uit te voeren, zodat het volledige potentieel van deze instrumenten benut wordt. Met name het goed inrichten van gegevensbescherming, gegevensbeveiliging, het verstrektingsregime en de kwaliteit van de uit te wisselen gegevens dienen voorrang te krijgen in de implementatie van wetgeving door lidstaten. Dit geldt onder meer voor de centrale Europese databanken op het terrein van strafrechtelijke handhaving en de openbare orde alsook voor de transnationale samenwerking via informatie-uitwisselingsnetwerken (zoals de Prüm-netwerken).

### ***Nationale veiligheid en crisisbeheersing***

Nederland kent een stevige aanpak rond nationale veiligheid met het model Nationale Risicobeoordeling. Tevens wordt gekeken naar de benodigde capaciteiten om rampen en crises te voorkomen of het hoofd te kunnen bieden. De nadruk ligt hierbij op preventie. Rampen en crises houden zich niet aan grenzen, het kabinet zet daarom blijvend in op een sterke faciliterende Europese én de bredere VN context op het terrein van preventie, waarbij Lidstaten geholpen worden hun primaire verantwoordelijkheid voor crisisbeheersing effectief en efficiënt vorm te geven. Investeren in preventie betaalt zich terug in het voorkomen van menselijk leed en economisch verlies.

In dit verband heeft Nederland een belang bij goede, eenduidige risicoanalyses en versterkte weerbaarheid, van burgers en vitale infra-structuren. De Europese Commissie kan een rol spelen om de nationale risico-analyses te combineren tot een totaalbeeld van mogelijke risico's en actief informatiemakelaar te zijn tussen lidstaten met vergelijkbare risico's om zo gezamenlijk tot betere oplossingen te komen en derhalve de weerbaarheid te versterken. Inspanningen op het terrein van crisisbeheersing zullen de komende periode met name voortvloeiën uit de uitvoering van het nieuwe EU Civiele Beschermingsmechanisme, waar in oktober jl. politiek akkoord over is bereikt. Risicoanalyses en risicobeheersing vormen daar een onderdeel van. Daarnaast zet het kabinet in op weerbaarheidsverhoging van de samenleving door kennis uit te wisselen van publieke waarschuwingssystemen, gebaseerd op cell-broadcast (NL-Alert) en risicokaarten.

### ***Identiteit***

Onvolkomenheden rondom de identiteitsvaststelling, identiteitsvastlegging en de identiteitsverificatie van personen hebben verstrekkingen gevolgen. Het thema identiteitsfraude en/of identiteitsmanagement raakt zowel aan de kwaliteit van grensoverschrijdende gegevensuitwisseling binnen de EU ten behoeve van de opsporing en vervolging van strafbare feiten, als aan grensmanagement, (illegale) migratie, het gebruik van sociale voorzieningen, online dienstverlening en de uitgifte en controle van brondocumenten en identiteitsbewijzen. Het kabinet pleit daarom voor samenwerking op EU-niveau ten aanzien van het voorkomen en bestrijden van identiteitsfraude en op het gebied van de kwaliteit van identiteitsmanagement, bijvoorbeeld door middel van de uitwisseling van informatie en expertise.

### ***Domein asiel en migratie***

#### ***Consolidatie gezamenlijk asielbeleid, intensivering terugkeer en waarborging bescherming grondrechten***

In de komende jaren wil het kabinet de nadruk leggen op consolidatie en optimale uitvoering van het gezamenlijke asielbeleid door de focus te verleggen naar de implementatie van de wetgeving en verdere intensivering van de operationele samenwerking tussen lidstaten, ondersteund door EASO. Asielbeleid van lidstaten moet beter worden afgestemd, met als doel dat eenzelfde asielverzoek in iedere lidstaat tot een zelfde resultaat leidt. Voor een goed functionerend asielbeleid is een effectief terugkeerbeleid noodzakelijk. In EU-verband wil het kabinet erop inzetten dat samenwerking met landen van herkomst en transit – ook ten aanzien van gebieden buiten JBZ-terrein – mede afhankelijk wordt van samenwerking op het gebied van terugkeer. Hiervoor is een geïntegreerde aanpak van beleidsvorming op zowel nationaal als EU-niveau noodzakelijk.

### ***Beheer van reizigersstromen aan de buitengrenzen***

Bonafide reizigers moeten zo snel en eenvoudig mogelijk Nederland en de EU in kunnen reizen en tegelijkertijd moet een passend niveau van veiligheid worden gegarandeerd. Inzet van het kabinet is een efficiënte samenwerking tussen de betrokken diensten en een informatie- en risicogestuurd aanpak. Bij de ontwikkeling van het Slimme Grenzen-pakket moeten het in- en uitreisysteem en het geregistreerd reizigersprogramma niet alleen de grensbewaking dienen, maar ook gebruikt kunnen worden voor het toezicht, het realiseren van terugkeer en de bestrijding van criminaliteit. Het kabinet vindt ook dat het visumbeleid een positieve

rol heeft bij het faciliteren van de bonafide reiziger, mits dit niet de risico's op het gebied van illegale migratie en openbare orde vergroot. De ontwikkelingen op het visumbeleid en de buitengrenscontrole moeten in samenhang worden gezien. Het is bovendien noodzakelijk beter zicht te krijgen op de intra-EU secundaire migratiestromen. Het kabinet zal zich inzetten voor meer informatiegestuurd optreden en beter gebruik van reeds bestaande ICT/registratiesystemen zodat lidstaten effectiever en efficiënter op deze secundaire migratiestromen kunnen anticiperen.

### ***Generiek integratiebeleid zowel voor derdelanders als EU-onderdanen***

Zoals verwoord in de integratiebrief die in februari aan de Kamer is gezonden<sup>10</sup>, zijn belangrijke uitgangspunten van het kabinet dat personen in de eerste plaats zelf verantwoordelijk zijn om hun integratie ter hand te nemen, en dat integratie tegelijkertijd een wederzijdse inspanning vereist. De doelgroep van nationaal en lokaal integratiebeleid is afhankelijk van reële problemen en behoeften en omvat nieuwkomers – derdelanders en EU-onderdanen, migranten die al langere tijd in Nederland verblijven, alsmede jongeren met een migrantenachtergrond. Inzet van het kabinet is dat er geen specifiek integratiebeleid wordt gevoerd, maar dat er wel aandacht is voor integratie binnen generieke beleidsterreinen, zoals veiligheid. Om dit beleid effectief te kunnen uitvoeren spant het kabinet zich in de relevante EU- regels aan te passen.

### ***Negatieve effecten van het vrij verkeer van personen***

Het vrij verkeer van personen in de EU, dat mede ziet op het vrij verkeer van werknemers, is een groot goed. Om het draagvlak voor het recht op vrij verkeer te behouden, dient ook aandacht te zijn voor de negatieve effecten. Dit vraagt, naast nationale maatregelen, ook om sterkere samenwerking op EU-niveau. Het gaat hierbij vooralsnog om het bestrijden van misbruik, het tegengaan van uitbuiting van mobiele EU-burgers en het voorkomen van verdringing van nationaal aanbod door oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden.

### **Externe dimensie**

#### ***Externe dimensie***

Ontwikkelingen in derde landen kunnen een directe impact hebben op de veiligheid in de EU-lidstaten. Een «forward defense strategy» kan een antwoord zijn om bepaalde problemen het hoofd te bieden. Nederland denkt daarbij aan het monitoren van reisbewegingen van potentiële terroristen, maar ook aan capaciteitsopbouw in derde landen of regio's ter bevordering van goed bestuur. Daarnaast kan het bevorderen van adequate rechtshandhaving en het bevorderen van effectief en menswaardig asiel- en migratiemanagement bijdragen aan een stabiele situatie in derde landen. Asielzoekers moeten zoveel mogelijk worden opgevangen en bescherming kunnen krijgen in de regio van herkomst. Het is in dit verband van belang dat regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's (RDPP's) van de EU verder ontwikkeld worden. Via versterking van deze programma's toont de EU solidariteit met de landen en regio's van herkomst en transit door hier samen met internationale organisaties, zoals UNHCR, capaciteit op te bouwen om asielzoekers goed op te vangen en de nodige bescherming te bieden.

---

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2012/13, 32 824, nr.7