Ministerie van Justitie

Rapportage Vreemdelingenketen

Periode juli-december 2009

Rapportage Vreemdelingenketen

Periode juli-december 2009

April 2010

Inhoudsopgave

Inleiding 4

Samenvatting 6

1 Toegang 10
1.1 Inleiding 11
1.2 Instroom 11
1.3 Uitstroom 11
1.4 Ontwikkelingen 12

2 Toelating 14
2.1 Inleiding 15
2.2 Asielproces 15
2.3 Regulier proces 21
2.4 Ontwikkelingen 25

3 Toezicht 30
3.1 Inleiding 31
3.2 Instroom 31
3.3 Uitstroom 32
3.4 Ontwikkelingen 32

4 Terugkeer 36
4.1 Inleiding 37
4.2 Instroom in het terugkeerproces 39
4.3 Doorstroom in het terugkeerproces 40
4.4 Uitstroom uit het terugkeerproces 42
4.5 Ontwikkelingen 45

5 Opvang 46
5.1 Inleiding 47
5.2 Instroom in het opvangproces 47
5.3 Bezetting 48
5.4 Uitstroom 50

6 Bewaring 52
6.1 Instroom 53
6.2 Doorstroom en bezetting 53
6.3 Uitstroom 53

Lijst met afkortingen 54

Inleiding

Voor u ligt de Rapportage Vreemdelingenketen over de periode juli t/m december 2009.

Deze rapportage beschrijft op hoofdlijnen de resultaten van het tweede halfjaar van 2009 aan de hand van de zes processen in de keten, te weten Toegang, Toelating, Toezicht, Terugkeer, Opvang en Bewaring.

Elk hoofdstuk behandelt één proces. In elk hoofdstuk wordt gerapporteerd over instroom (aanbod), bezetting (voorraad) en uitstroom (productie) en aan het einde van het hoofdstuk over ontwikkelingen.

Op 2 april 2009 is tijdens het Algemeen Overleg in de Tweede Kamer over de Rapportage Vreemdelingenketen de Vaste Kamercommissie (VKC) voor Justitie verzocht suggesties aan te leveren ter verbetering van deze rapportage. In een brief van 6 juli 2009 heeft de VKC daarop suggesties voor verbetering aangedragen. Een deel van die suggesties is in de vorige editie van de Rapportage Vreemdelingenketen doorgevoerd voor zover het op dat moment mogelijk was. Een ander deel van de suggesties is in deze editie van de RVK verwerkt. Om deze reden wijkt de rapportage enigszins af van de vorige editie.

In de Rapportage Vreemdelingenketen worden de cijfers primair vergeleken met de cijfers voor dezelfde periode van het vorige jaar. In deze editie vindt vergelijking in eerste instantie plaats met het tweede halfjaar van 2008. Indien er sprake is van een significante ontwikkeling vergeleken met de vorige periode, het eerste halfjaar van 2009, wordt daarvan tevens melding gemaakt.

Samenvatting

Toegang

Stijgend aantal geweigerden
In het tweede halfjaar van 2009 werd aan circa 1.890 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd. In dezelfde periode vorig jaar was dat circa 1.710 hetgeen een stijging is van 11%.

Daling van aantal geweigerden dat asiel aanvroeg
Circa 440 van de circa 1.890 geweigerde vreemdelingen hebben in het tweede halfjaar van 2009 direct aan de buitengrens een asielaanvraag ingediend en zijn voor behandeling van de aanvraag door de KMar of de ZHP doorgeleid naar het proces Toelating bij de IND. In dezelfde periode van 2008 betrof dit bijna 600 geweigerde vreemdelingen. Dit is een afname van 27%.

Toelating

Aanmeldingen
Het aantal aanmeldingen om een asielaanvraag in te dienen bedroeg in het tweede halfjaar van 2009 ongeveer 7.100. In vergelijking met dezelfde periode in het voorgaande jaar is dit een afname van 12%.

Asielinstroom
In het tweede halfjaar van 2009 bedroeg het aantal in behandeling genomen asielaanvragen in Nederland ruim 8.400. In vergelijking met het tweede halfjaar van 2008 (circa 8.500) is dit een afname van 1%.

Asielinstroom in de EU
De totale asielinstroom in de EU-lidstaten bedroeg 190.680. De instroom in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland was het grootst. Nederland staat op de achtste plaats. In de vorige rapportageperiode was dit de zesde plaats.

Stijging beroep en hoger beroep asiel
Mede door de hogere productie bij de IND is de instroom bij de Vreemdelingenkamers gestegen. De instroom van asielzaken is in het tweede halfjaar van 2009 ten opzichte van dezelfde periode in 2008 met 72% gestegen. De instroom Dublinzaken is met ongeveer 106% gestegen. Deze verhoogde instroom is tevens merkbaar in de instroom hoger beroep en op de voorraden bij de Vreemdelingenkamers.

Stijging MVV-aanvragen
Het aantal aanvragen MVV bedroeg in het tweede halfjaar van 2009 circa 28.700. Ten opzichte van dezelfde periode in 2008 is het aantal ingediende aanvragen voor een MVV gestegen met 10%, toen bedroeg dit bijna 26.100 aanvragen. Het totaal aantal ingediende aanvragen voor een VVR bedroeg in het tweede halfjaar van 2009 circa 32.200. Ten opzichte van dezelfde periode in 2008 is het aantal ingediende aanvragen voor een VVR gedaald met 3%, toen bedroeg dit circa 33.200 aanvragen.

Voorraad reguliere procedures
Het aantal aanvragen voor een MVV of VVR dat eind december 2009 in behandeling was, bedraagt ruim 9.200 respectievelijk ruim 4.000. Ten opzichte van dezelfde periode in 2008 is de voorraad MVV met 27%

gestegen en de voorraad VVR met 32% gedaald. De stijging van de voorraad MVV is het gevolg van het grote aantal aanvragen voor het verblijfsdoel Gezinsvorming / gezinshereniging van nareizende familieleden van Somalische nationaliteit. Bij een groot deel van deze aanvragen is een nader onderzoek nodig, waardoor de behandelduur van deze aanvragen toeneemt.

Terugkeer

Stijging zelfstandig vertrek met IOM
In het tweede halfjaar zijn met behulp van IOM ca. 1.300 vreemdelingen uit Nederland vertrokken. In dezelfde periode van 2008 bedroeg dit aantal bijna 950. Dit is een toename van 38%.

Stijging absoluut en relatief aantoonbaar vertrek
Het aantal aantoonbaar vertrek is gestegen van circa 4.550 in het tweede halfjaar van 2008 naar circa 5.550 in het tweede halfjaar van 2009 met een percentage van 22%.
In beide perioden is ook het aandeel aantoonbaar vertrek in het totaal aantal vertrekken toegenomen. In het tweede halfjaar van 2008 was dit aandeel 48% waar het in het tweede halfjaar van 2009 52% was.

Opvang

Daling instroom TNV
In het tweede halfjaar van 2009 zijn in de TNV ongeveer 4.950 vreemdelingen opgevangen die zich hadden gemeld om een asielaanvraag in te dienen. In het tweede halfjaar van 2008 was het ongeveer 5.900. Er is sprake van een dalende trend. De daling in het tweede halfjaar van 2009 ten opzichte van het tweede halfjaar van 2008 is 16%.

1

Toegang

De doelstelling in het proces Toegang is het houden van toezicht aan de Nederlandse Schengenbuitengrens met als doel de bestrijding van illegale immigratie en in het bijzonder het uitoefenen van persoonscontroles ten aanzien van vreemdelingen en hun (hand)bagage die de buitengrens overschrijden, al dan niet via een grensdoorlaatpost.

1.1 Inleiding

Personen die Nederland willen inreizen vanuit een land buiten het Schengengebied moeten dat doen via een persoonscontrole op een grensdoorlaatpost. Deze grenscontrole wordt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) of in het havengebied Rotterdam, door de dienst Zeehavenpolitie van het Regiokorps Rotterdam-Rijnmond (ZHP) uitgevoerd.

Naast het uitvoeren van persoonscontroles op de doorlaatposten bewaken de KMar en de ZHP het gehele Schengenbuitengrensgebied, dat bestaat uit de maritieme kuststrook, haventerreinen en luchthavens. Dit om illegale grensoverschrijding buiten de doorlaatposten te voorkomen en te bestrijden. Als een persoon de toegang wordt geweigerd, heeft hij de verplichting direct terug te keren naar het land van vertrek, het land van herkomst of een ander land waar de toegang is gewaarborgd.

1.2 Instroom

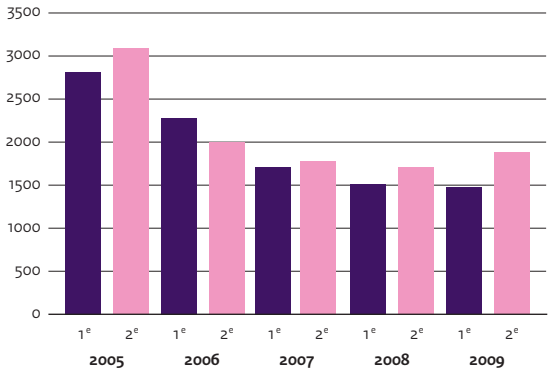
Vanuit de controles aan de Schengen-buitengrenzen op aangewezen luchthavens en in de zeehavens is in de periode juli tot en met december 2009 door de KMar en de ZHP aan circa 1.890 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd. In dezelfde periode vorig jaar is aan circa 1.710 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd hetgeen een stijging is van 11%. In grafiek 1.1 is het overzicht van het aantal geweigerden vanaf 2005 weergegeven. Grafiek 1.2 laat zien hoe de top-5 van nationaliteiten is verdeeld.

1.3 Uitstroom

Circa 440 van de circa 1.890 geweigerde vreemdelingen (een aandeel van 23%) hebben in het tweede halfjaar van 2009 direct aan de buitengrens een asielaanvraag ingediend en zijn voor behandeling van de aanvraag door de KMar of de ZHP doorgeleid naar het proces Toelating bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In dezelfde periode van 2008 betrof dit bijna 600 geweigerde vreemdelingen (hetgeen toen een aandeel van 34% vertegenwoordigde). Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2008 is het aantal geweigerden dat asiel aanvroeg met 27% gedaald.

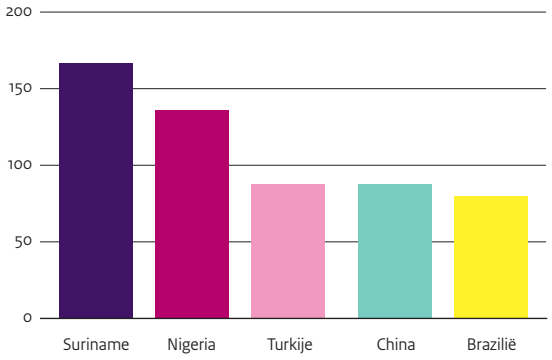
In de rapportageperiode zijn voorts bijna 1.330 van het totaal aantal geweigerde vreemdelingen direct teruggekeerd naar het land van herkomst dan wel naar een ander land waar toegang is gewaarborgd (zie ook paragraaf 4.2) of hebben een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd gekregen. In dezelfde periode van 2008 zijn ruim 1.100 geweigerde vreemdelingen direct teruggekeerd. Vergeleken met het tweede halfjaar van 2008 is het aantal in het tweede halfjaar van 2009 met 21% gestegen.

Overzicht aantal geweigerden per halfjaar



Grafiek 1.1 *Bron: KMar / ZHP*

Top 5 nationaliteiten geweigerden tweede halfjaar 2009 (30% van het totaal aantal geweigerden)



Grafiek 1.2 *Bron: KMar / ZHP*

1.4 Ontwikkelingen

Schengen-evaluatie Nederland 2009

Nederland heeft zich aangesloten bij het Schengen-akkoord dat het vrije verkeer van personen regelt binnnen het gebied van de Schengen-landen. In 2009 heeft een evaluatie plaatsgevonden van de uitvoering door Nederland van het Schengen-acquis, het geheel aan overeengekomen wetten en regels om het Schengen-akkoord ten uitvoer te brengen. De evaluatie heeft plaatsgevonden op de onderdelen Politiesamenwerking, Gegevensbescherming, Visa en Grenzen (zee- en luchtgrenzen). Het onderdeel SIS/SIRENE is buiten het bereik van de evaluaties in 2009 gehouden vanwege de implementatie van het SIS II en zal in april 2010 plaatsvinden.
De algehele conclusie van de in 2009 geëvalueerde onderdelen is dat Nederland op adequate wijze uitvoering geeft aan het Schengen-acquis en specifiek ten aanzien van de onderdelen grenzen en visa zijn de evaluatierapporten positief. Er zijn enkele aanbevelingen uitgebracht en Nederland zal in 2010 over de opvolging van de aanbevelingen rapporteren.

Programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM)

Op 13 juli 2009 is het kaderdocument Grenstoezicht[1] aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin onder meer de ambitie van de overheid op het gebied van de vernieuwing van het grensmanagement is aangegeven.
In het tweede halfjaar van 2009 is het programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM) verder vorm gegeven. Het programma VGM bestaat uit twee pijlers waarvan één ziet op versterking van de informatiepositie van de overheid en de ander op de vergroting van de mobiliteit van de laag-risicoreiziger. Onder deze pijlers vallen vier projecten, te weten: Pardex, pilot Advanced Passenger Information (API), No-Q en het project RT.

In december 2009 is feitelijk een begin gemaakt met de pilot API. Op de route Instanbul-Amsterdam zijn de eerste API-gegevens ontvangen van de KLM. Voor de verwerking van deze gegevens is een API-centrum ingericht. Het project zal volgens planning voor de zomer 2010 een tussenevaluatie opleveren.

Ten behoeve van het project No-Q, dat als doel heeft het realiseren van een snel en integer concept voor automatische grenspassage, zijn in een pilotomgeving verschillende vormen van automatische grenspassage beproefd. In deze onderzoeksfase is gekeken naar de mens-machine interface (MMI), de doorloopsnelheid en de werking van de verschillende aspecten van de automatische grenspassage. Om meer zicht te krijgen in de werking van de automatische grenspassage op de grens, het gebruik door de reiziger en de interactie die wordt gevormd met het (grens)toezicht zullen de proefopstellingen in het voorjaar van 2010 worden geplaatst op de luchthaven Schiphol, waarna de wekring live zal worden getest.

[1] Kamerstukken II 2008/09, 30 315, nr. 8

2
Toelating

De doelstelling voor het proces Toelating is om, binnen de daarvoor gestelde termijnen, te beslissen op de door vreemdelingen ingediende aanvragen voor een verblijfsvergunning. Dit ten behoeve van gereguleerde toelating van vreemdelingen tot Nederland, op een maatschappelijk verantwoorde wijze, die recht doet aan de belangen van de vreemdelingen en aan de Nederlandse belangen.

2.1 Inleiding

Aanvragen voor toelating tot verblijf in Nederland worden gedaan in het kader van asiel of een regulier verblijfsdoel. De aanvragen worden ingediend bij en behandeld door de toelatingsorganisatie Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Behandeling van zaken in beroep en hoger beroep vindt respectievelijk plaats bij de Vreemdelingenkamers van de rechtbanken en bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.2 Asielproces

Het aantal aanmeldingen om een asielaanvraag in te dienen bedroeg in het tweede halfjaar van 2009 ongeveer 7.100. In vergelijking met dezelfde periode in het voorgaande jaar is dit een afname van 12%. Toen bedroeg het aantal 8.050.

Dit betreft vreemdelingen die hebben laten weten dat zij een asielverzoek willen indienen. Het aantal vreemdelingen van wie het asielverzoek in behandeling is genomen in een aanmeldcentrum (AC), wordt vermeld in paragraaf 2.2.1 (asielinstroom). Deze vreemdelingen verblijven gedurende de periode tussen het kenbaar maken dat zij asiel willen vragen en het in behandeling nemen van het asielverzoek in een aanmeldcentrum in beginsel in de Tijdelijke Noodvoorziening (TNV) (zie paragraaf 5.2). Na de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure zal de TNV niet langer bestaan. Asielzoekers zullen dan worden opgevangen tijdens een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van ten minste zes dagen tot hun asielaanvraag in behandeling wordt genomen. Zie verder voor de verbeterde asielprocedure paragraaf 2.4.

Top 5 nationaliteiten aanmeldingen voor asielaanvraag per halfjaar

	2008 1e		2008 2e		2009 1e		2009 2e	
Somalische	1.750	23%	2.600	32%	3.500	47%	1.900	26%
Iraakse	2.550	33%	2.480	31%	900	12%	1.150	16%
Afghaanse	300	4%	460	6%	500	7%	630	9%
Georgische	30	0%	40	1%	110	1%	470	7%
Iraanse	170	2%	250	3%	190	3%	330	5%
Overige	2.850	38%	2.220	28%	2.200	29%	2.620	37%
Totaal	7.650	100%	8.050	100%	7.400	100%	7.100	100%

Bron: IND

De daling van het aantal aanmeldingen door Somaliërs is ingezet na de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid voor Somalië en de getroffen maatregelen om fraude aan te pakken. Er is wel sprake van een groot aantal Somalische nareizigers. Zij worden ook opgevangen in de TNV.

2.2.1 Asielinstroom in Nederland

Asielinstroom bestaat uit het aantal in behandeling genomen aanvragen. De instroom wordt bepaald door het aanbod uit de TNV enerzijds en de behandelcapaciteit van de IND anderzijds. Het getal is dan ook niet volledig te relateren aan het aantal personen dat naar Nederland

komt om asiel te vragen. Dit komt veeleer tot uitdrukking in het hiervoor genoemde aanmeldcijfer.

In het tweede halfjaar van 2009 bedroeg het totale aantal in behandeling genomen aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel (VVA) in Nederland ruim 8.400.

Overzicht totaal in behandeling genomen asielaanvragen (asielinstroom) per halfjaar

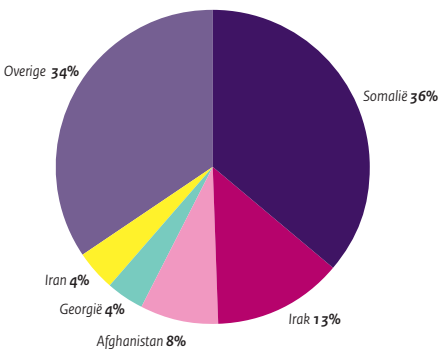
2005	1e	5.300
	2e	7.060
2006	1e	9.000
	2e	5.450
2007	1e	4.600
	2e	5.050
2008	1e	6.650
	2e	8.500
2009	1e	7.750
	2e	8.400

Bron: IND

In vergelijking met het tweede halfjaar van 2008 (circa 8.500) is dit een afname van 1%. In vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 is het aantal toegenomen met bijna 9%. Dit is een gevolg van een hogere inspanning op het in behandeling nemen van de aanmeldingen voor een asielaanvraag. Dit heeft ertoe geleid dat het aantal asielzoekers dat wacht op inbehandelingname van hun asielaanvraag is afgenomen.

Van de 8.400 door de IND in behandeling genomen aanvragen gaat het om respectievelijk circa 7.800 eerste aanvragen en circa 600 tweede en volgende aanvragen. De dalende trend ten aanzien van de tweede en volgende aanvragen heeft zich verder doorgezet. Het aandeel tweede en volgende aanvragen is in het tweede halfjaar van 2009 gedaald naar ongeveer 7% waar het 8% was in het tweede halfjaar van 2008.

Top 5 nationaliteiten asielinstroom eerste asielaanvragen tweede halfjaar 2009



Grafiek 2.1 *Bron: IND*

Top 5 nationaliteiten asielinstroom eerste asielaanvragen per halfjaar

	2008 1e		2008 2e		2009 1e		2009 2e	
Somalië	1.400	24%	2.450	32%	3.100	43%	2.800	36%
Irak	2.350	41%	2.700	35%	1.000	13%	1.050	13%
Afghanistan	110	2%	280	4%	650	9%	640	8%
Georgië	90	1%	150	1%	180	1%	340	4%
Iran	100	2%	220	3%	170	3%	320	4%
Overig	1.700	31%	1.800	26%	2.000	31%	2.650	34%
Totaal	5.750		7.600		7.100		7.800	

Bron: IND

Grafiek 2.1 toont het aantal eerste asielaanvragen dat in behandeling is genomen met daarin een weergave van de top-5 naar nationaliteit in het tweede halfjaar van 2009.

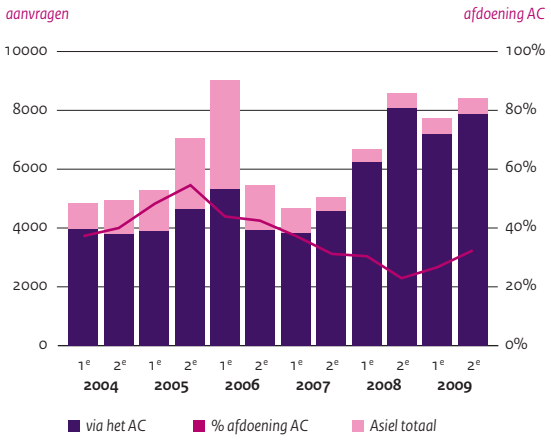
Van de circa 8.400 in behandeling genomen aanvragen zijn ongeveer 7.850 aanvragen in behandeling genomen door een AC in Nederland. Dit is ruim 93% van het totaal in behandeling genomen aanvragen. Dit

percentage ligt iets hoger dan in het eerste halfjaar van 2009. De overige 550 aanvragen zijn buiten het AC om in behandeling genomen. Het gaat hier voornamelijk om aanvragen uit bewaring en van in Nederland in de opvang geboren kinderen.

In grafiek 2.2 wordt het aantal van circa 8.400 in behandeling genomen asielaanvragen weergegeven. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de aanvragen die gedaan zijn in het AC en die daar buiten zijn gedaan.

Het aantal aanvragen asiel voor onbepaalde tijd is in het tweede halfjaar van 2009 sterk gestegen tot 3.900. In het tweede halfjaar van 2008 betrof het een aantal van ongeveer 1.150. Deze stijging van 233% is enerzijds te verklaren uit de verlenging van de geldigheidsduur van de vergunning asiel voor bepaalde tijd van drie jaar naar vijf jaar. Deze wijziging in geldigheidstermijn heeft betrekking op alle aanvragen die op of na 1 september 2004 werden gedaan. Vanaf 1 september 2009 liepen de eerste van deze vergunningen af waardoor er meer aanvragen asiel voor onbepaalde tijd werden gedaan. Anderzijds is in het tweede halfjaar van 2009 begonnen met de intrekkingen van de asielvergunningen voor bepaalde tijd van Irakezen als gevolg van de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid voor Centraal-Irak.

Overzicht asielinstoorm per halfjaar bij AC en buiten AC



Grafiek 2.2 *Bron: IND*

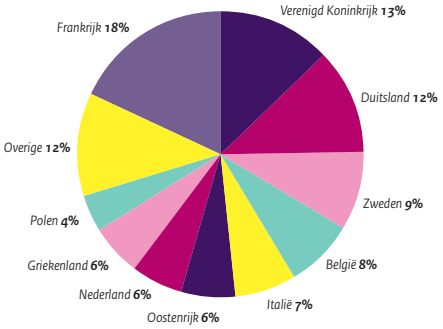
2.2.2 Asielinstroom in Europa

Sinds 1 januari 2008 is de EU Verordening Migratiestatistiek van kracht. Hierdoor is het mogelijk om volgens de door Eurostat opgestelde en geharmoniseerde definities te rapporteren over aantallen asielaanvragen in de 27 EU-lidstaten. De Europese cijfers lopen altijd enige maanden achter bij de nationaal beschikbare gegevens. Daarom wordt hier een overzicht gegeven van de instroom van asielaanvragen in de EU in de periode vanaf januari tot en met september 2009 (exclusief de aanvragen in de maand september 2009 ingediend in Tsjechië, die op dit moment nog niet beschikbaar zijn).

De door Eurostat gehanteerde definitie asielinstroom betreft het totaal aantal asielaanvragen, dus zowel eerste als tweede en volgende asielaanvragen. Een aantal EU-lidstaten is nog niet in staat om apart over het aantal eerste asielaanvragen te rapporteren. Zo betreffen de cijfers van het Verenigd Koninkrijk alleen eerste aanvragen omdat het Verenigd Koninkrijk het totale aantal asielaanvragen (nog) niet over de gehele periode kan leveren.

Met deze kanttekening hebben in de periode januari tot en met september 2009 in totaal ruim 190.700 vreemdelingen asiel aangevraagd in een van de EU-lidstaten. De top-3 bestemmingslanden werd in die periode gevormd door Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en Duitsland.

Top 10 ontvangende EU-lidstaten januari – september 2009



Grafiek 2.3 *Bron: Eurostat*

Top 10 ontvangende EU-landen (januari-september 2009)

		% asiel v/h totaal	inwoners (miljoen)	% inw. v/h totaal	asielaan-vragen per 1.000 inwoners
Frankrijk	33.700	18%	63,6	13%	0,53
Verenigd Koninkrijk	23.900	13%	60,8	12%	0,39
Duitsland	23.300	12%	82,2	17%	0,28
Zweden	17.000	9%	9,2	2%	1,85
België	15.000	8%	10,7	2%	1,40
Italië	12.800	7%	59,6	12%	0,21
Oostenrijk	11.600	6%	8,3	2%	1,40
Nederland	11.600	6%	16,4	3%	0,71
Griekenland	11.400	6%	11,2	2%	1,02
Polen	8.100	4%	38,1	8%	0,21
Overige	22.300	12%	136,8	28%	0,16
Totaal	190.700	100%	496,9	100%	0,38

Bron: Eurostat

In de tabel hierboven zijn de aantallen asielaanvragen weergegeven en het aandeel dat zij uitmaken van het totaal aantal aanvragen die zijn ingediend in de gezamenlijke lidstaten van de EU. Nederland staat in deze periode op de achtste plaats met een aandeel van 6% in het totaal. In het tweede halfjaar van 2008 was dit de zesde plaats. Tevens zijn de aantallen asielaanvragen in de EU-lidstaten gerelateerd aan het inwonertal van de lidstaten (in 2008). Van de EU-lidstaten in deze top-10 ontvangen Zweden, België, Oostenrijk en Griekenland meer asielaanvragen per 1.000 inwoners dan Nederland.

Het aantal Irakezen dat in de eerste drie kwartalen van 2009 asiel aanvroeg in de EU, was bijna 14.000. De meeste aanvragen uit Irak gaan naar Duitsland, Zweden of Nederland (samen ca. 62%).
Een andere belangrijke groep betreft de Somaliërs. In de eerste drie kwartalen van 2009 vroegen eveneens bijna 14.000 Somaliërs in de EU asiel aan. De meeste Somaliërs dienden een aanvraag in in Nederland, Zweden of Italië (samen ca. 70%).

2.2.3 Uitstroom asielaanvragen

In het tweede halfjaar van 2009 zijn in totaal circa 12.500 aanvragen voor asiel afgehandeld. Dit aantal betreft met name de aanvragen asiel bepaalde en asiel onbepaalde tijd. In het tweede halfjaar van 2008 zijn er ruim 6.900 aanvragen afgehandeld. De uitstroom ligt in het tweede halfjaar van 2009 hiermee 80% hoger dan in het tweede halfjaar van 2008. De stijging wordt veroorzaakt door een extra inspanning van de IND in de zomermaanden van 2009 en de aard van het aanbod van aanvragen. Met name in deze rapportageperiode is voor veel vreemdelingen met de Somalische nationaliteit een Dublinclaim gelegd, waarop een afwijzende asielbeslissing volgde. In onderstaande tabel is de toename zichtbaar van het aantal afgewezen asielverzoeken op grond van de Dublin Verordening. Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2008 is dit een stijging van ongeveer 100%.

Overzicht afgewezen asielverzoeken op grond van Dublin Verordening per halfjaar

	2008 1e	2008 2e	2009 1e	2009 2e
Afwijzingen Dublin	950	700	1.300	1.450

Bron: IND

Van de circa 12.500 afgehandelde aanvragen in het tweede halfjaar van 2009 betrof het in bijna 10.900 gevallen een aanvraag asiel voor bepaalde tijd. In de tabel hieronder zijn de beslissingen op deze asielaanvragen gespecificeerd naar soort beslissing. Van de toekenningen wordt tevens de toekenningsgrond weergegeven. Van deze afgehandelde aanvragen werd 73% binnen de wettelijke termijn beslist.

Overzicht afgehandelde VVA-aanvragen voor bepaalde tijd naar soort beslissing per halfjaar in 2009

	2009 1e	2009 2e
VVA-BEP verleend	3.500	5.000
wv. 3 EVRM	1.270	2.150
wv. Afgel.stat. Echtgenoot/Minderj.kind	720	1.050
wv. Afgel.stat. Partner/Meerderj. kind	40	70
wv. Humanitair	160	200
wv. Onevenredige hardheid	1.000	1.100
wv. Verdragsvluchteling	310	430
Niet inwil. VVA-BEP	4.400	5.400
Overige afdoeningen	500	500
Totaal beslissingen VVA bepaalde tijd	8.400	10.900

Bron: IND

Van de ongeveer 10.900 afgehandelde asielaanvragen voor bepaalde tijd is in 46% van de gevallen positief beslist. In het tweede halfjaar van 2008 was dit 49%.

In het tweede halfjaar van 2009 hebben 170 uitgenodigde vreemdelingen een VVA gekregen. In heel 2009 zijn circa 370 vreemdelingen uitgenodigd.
Met betrekking tot uit te nodigen vluchtelingen is voor 2008 tot en met 2011 een quotum afgesproken van 2.000 personen in vier jaar. De instroom van 2008 en 2009 samen komt uit op iets minder dan 1.000.

De afhandeling van aanvragen VVA voor onbepaalde tijd in de rapportageperiode met 154% gestegen van circa 650 in het tweede halfjaar van 2008 naar een afhandeling van ruim 1.650 aanvragen in het tweede halfjaar van 2009. De aanzienlijke stijging vindt een oorzaak in de stijging van het aantal aanvragen dat voor dit type verblijfsvergunning werd gedaan (zie in paragraaf 2.2.1 de toelichting op de wijziging van de geldigheidsduur van de VVA voor bepaalde tijd).

Beroep en hoger beroep asiel

De instroom van asielzaken bij de Vreemdelingenkamers, waar de beroepszaken worden behandeld, is in het tweede halfjaar van 2009 ten opzichte van dezelfde periode in 2008 gestegen van circa 4.400 zaken in het tweede halfjaar van 2008 naar ruim 7.600 zaken in het tweede halfjaar van 2009. Dit is een stijging van 72%. De instroom bestaat uit ruim 3.900 beroepen en voorlopige voorzieningen asiel (was in het tweede halfjaar van 2008: bijna 2.300), circa 1.450 AC-zaken (was in het

tweede halfjaar van 2008: 1.050) en circa 2.250 Dublinzaken (was in het tweede halfjaar van 2008: 1.100). De instroom Dublinzaken bij de Vreemdelingenkamers is met ongeveer 106% gestegen hetgeen correspondeert met de stijging van afgewezen asielverzoeken op grond van de Dublin-Verordening.

De uitstroom van asielzaken laat tevens een stijgende lijn zien. In het tweede halfjaar van 2009 werden bijna 6.500 asielzaken afgedaan, in dezelfde periode in 2008 waren dat er ongeveer 4.100. Dit is een stijging van ongeveer 59%. De gestegen productie is echter niet voldoende om de instroom bij te houden. Dit wordt onder meer veroorzaakt door het feit dat asielzaken een reguliere/standaard behandeltijd hebben. Als - zoals in 2009 het geval is - in het eerste kwartaal van 2010 een instroomstijging valt waar te nemen die de rest van het jaar doorzet, dan kan deze hogere instroom pas later in het jaar (en deels in 2011) worden afgedaan en uitstromen. Vanaf het laatste kwartaal 2009 laat de uitstroom asielzaken bij de Vreemdelingenkamers een stijging zien.

Voor hoger beroep geldt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in het tweede halfjaar van 2009 meer asielzaken (waaronder Dublin) heeft ontvangen (ongeveer 1.300 hoofdzaken en voorlopige voorzieningen) in vergelijking met dezelfde periode in 2008 (ongeveer 400). Dit is een stijging van 215%.

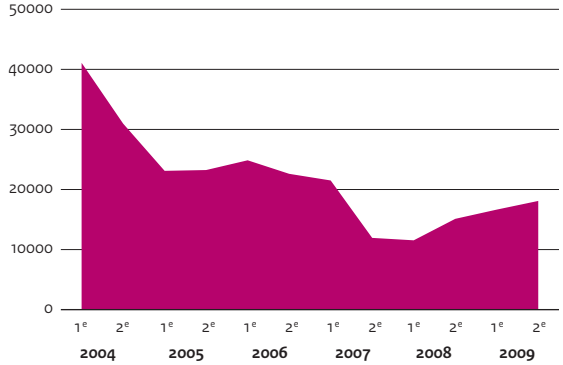
Over het gehele jaar heeft de Afdeling ongeveer 1.750 beroepszaken en verzoeken om voorlopige voorzieningen ontvangen en totaal 1.450 zaken en verzoeken afgedaan met een gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken van 16 weken. In 2008 was er nog (slechts) sprake van een in- én uitstroom van 960 zaken, echter wel met een hogere gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken, te weten 17 weken.

2.2.4 Voorraden

De voorraad asielprocedures bij de IND is ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009 licht gestegen. Het aantal procedures dat eind december nog in behandeling was, bedraagt circa 10.700. De voorraad aanvragen voor de vergunning asiel bepaalde tijd is gedaald van circa 9.800 per 1 juli naar ruim 8.000 per 1 januari 2010. De voorraad aanvragen voor de vergunning asiel onbepaalde tijd is gestegen van 800 naar 2.700. Het aanbod van aanvragen asiel voor onbepaalde tijd is de afgelopen twee jaar laag geweest, als gevolg van de wijziging medio 2004 waarbij de geldigheidstermijn voor de vergunning asiel voor bepaalde tijd is gewijzigd van drie jaar naar vijf jaar.

Bij de Vreemdelingenkamers was begin 2009 sprake van een verhoogde voorraad Dublinzaken in beroep doordat zaken werden aangehouden in afwachting van uitspraken van de Raad van State en EHRM met betrekking tot Griekenland. Sinds maart 2009 is de instroom Dublinzaken aanzienlijk gestegen waardoor het moeilijk werd de instroom bij te houden. Aan het einde van de rapportageperiode was geen sprake meer van het langdurig aanhouden van zaken in afwachting van jurisprudentie en was de verwachting dat de nog bestaande voorraad vroeg in 2010 zou zijn weggewerkt. Doordat de Dublinzaken vanaf 1 januari 2010 instromen bij zeven zittingsplaatsen in plaats van de twee waarvan aan het einde van 2009 nog sprake was, zullen fluctuaties in de instroom

Overzicht voorraad asiel per halfjaar (beroep en hoger beroep)



Grafiek 2.4 *Bron: IND / RvdR / RvS*

gemakkelijker kunnen worden opgevangen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft de substantieel hogere instroom (in met name) het tweede halfjaar van 2009 niet meer geheel in 2009 kunnen afdoen. Hierdoor is de voorraad asiel hoger beroep ten opzichte van de peildatum 1 juli 2009 meer dan verdubbeld (van 290 naar 630).

2.3 Regulier proces

2.3.1 Instroom aanvragen voor (kort en lang) verblijf

Aanvragen MVV

Het aantal bij de IND ingediende aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) bedroeg in het tweede halfjaar van 2009 circa 28.700. Ten opzichte van dezelfde periode in 2008 is het aantal ingediende aanvragen voor een MVV gestegen met 10% (grafiek 2.5), toen bedroeg dit bijna 26.100 aanvragen.

Overzcht instroom MVV-aanvragen per halfjaar

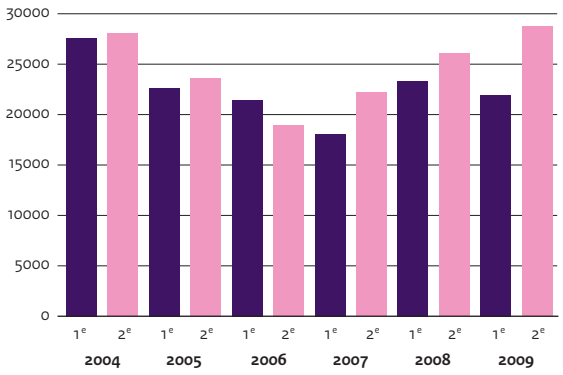
2005	1e	22.600
	2e	23.600
2006	1e	21.500
	2e	19.000
2007	1e	18.100
	2e	22.200
2008	1e	23.300
	2e	26.100
2009	1e	22.000
	2e	28.700

Bron: IND

Deze stijging is toe te schrijven aan het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel gezinsvorming / gezinshereniging of voor pleegkind. Dit betreft voornamelijk aanvragen voor verblijf van nareizende familieleden en pleegkinderen van vreemdelingen met de Somalische nationaliteit.

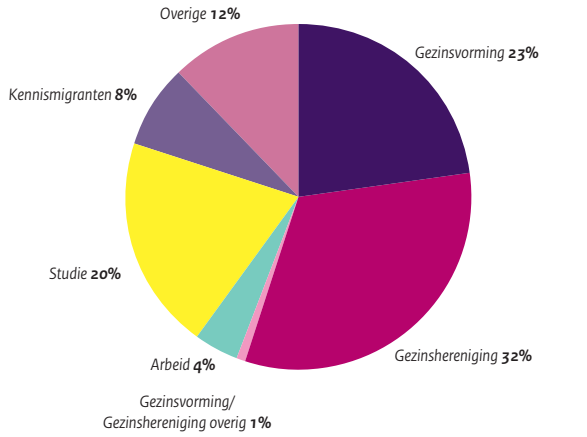
In 2009 zijn in totaal circa 50.700 aanvragen voor een MVV ingediend, in 2008 bedroeg het aantal aanvragen circa 49.400, dit is een stijging van 3%.

Overzicht instroom MVV-aanvragen per halfjaar



Grafiek 2.5 *Bron: IND*

Overzicht MVV-aanvragen naar verblijfsdoel tweede halfjaar 2009



Grafiek 2.6 *Bron: IND*

MVV-aanvragen naar verblijfsdoel

	2008 1e		2008 2e		2009 1e		2009 2e	
Gezins-vorming	7.300	31%	6.300	24%	6.100	28%	6.550	23%
Gezins-hereniging	6.000	26%	6.900	26%	6.600	30%	9.200	32%
Gezins-vorming /-hereni-ging overig	150	1%	200	1%	300	1%	300	1%
Arbeid	1.850	8%	1.600	6%	1.650	7%	1.250	4%
Studie	3.000	13%	5.300	20%	2.750	13%	5.800	20%
Kennis migranten	3.350	14%	3.500	13%	2.200	10%	2.250	8%
Overig	1.650	7%	2.300	9%	2.400	11%	3.350	12%
Totaal	23.300	100%	26.100	100%	22.000	100%	28.700	100%

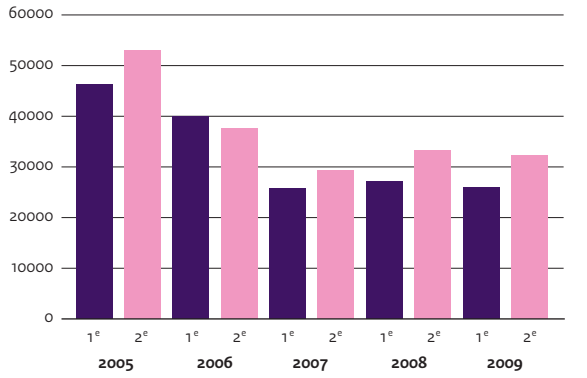
Bron: IND

Bij de verblijfsdoelen Arbeid en Kennismigrant is in het tweede halfjaar van 2009, net als in de vorige rapportageperiode, een daling te zien vergeleken met dezelfde periode in het vorige jaar. Het aantal aanvragen voor 'Kennismigrant' in het tweede halfjaar van 2009 stabiel gebleven ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009. In het tweede halfjaar van 2009 bedroeg het aantal aanvragen voor een MVV voor het verblijfsdoel Arbeid of Kennismigrant respectievelijk 1.250 en 2.250.

Aanvragen VVR

Het totaal aantal ingediende aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning (VVR) bedroeg in het tweede halfjaar van 2009 circa 32.200. Ten opzichte van dezelfde periode in 2008 is het aantal ingediende aanvragen voor een VVR gedaald met 3% (grafiek 2.7), toen bedroeg dit circa 33.200 aanvragen.

Overzicht instroom VVR-aanvragen per halfjaar



Grafiek 2.7 *Bron: IND*

Verloop instroom VVR eerste aanvraag

2005	1e	46.300
	2e	53.000
2006	1e	40.000
	2e	37.500
2007	1e	25.800
	2e	29.300
2008	1e	27.200
	2e	33.200
2009	1e	25.900
	2e	32.200

Bron: IND

Deze daling betreft ook hier voornamelijk het aantal aanvragen dat is ingediend voor een verblijfsdoel voor Arbeid of Kennismigrant. In het tweede halfjaar van 2009 bedroeg het aantal aanvragen voor een VVR met een verblijfsdoel Arbeid of Kennismigrant respectievelijk 1.800 en 2.750. Ten opzichte van de eerste periode in 2009 laat het aantal aanvragen voor Kennismigranten een lichte stijging zien.

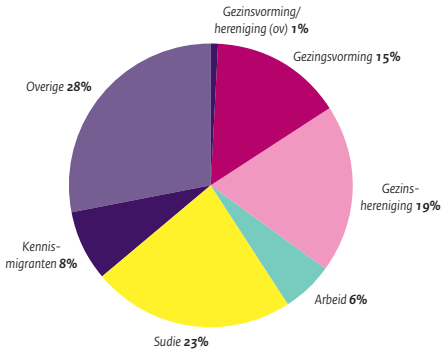
Het grootste deel van de aanvragen voor een VVR, 35%, is ingediend met een verblijfsdoel Gezinsvorming / Gezinshereniging, dit betrof bijna 11.400 aanvragen.
In 2009 zijn in totaal bijna 58.100 aanvragen voor een VVR ingediend, in 2008 bedroeg het aantal aanvragen circa 60.400, dit is een daling van 4%.

Overzicht VVR-aanvragen naar verblijfsdoel per halfjaar

	2008 1e		2008 2e		2009 1e		2009 2e	
Gezinsvorming	4.400	16%	4.000	12%	4.000	15%	4.900	15%
Gezinshereniging	6.200	23%	6.900	21%	6.200	24%	6.000	19%
Gezinsvorming/-hereniging overig	200	1%	200	1%	400	1%	450	1%
Arbeid	2.600	9%	2.200	7%	1.700	7%	1.800	6%
Studie	2.300	9%	7.000	21%	2.700	11%	7.400	23%
Kennis migranten	3.200	12%	4.000	12%	2.700	10%	2.750	8%
Overig	8.300	30%	8.900	27%	8.200	31%	8.900	28%
totaal	27.200	100%	33.200	100%	25.900	100%	32.200	100%

Bron: IND

Overzicht VVR-aanvragen naar verblijfsdoel tweede halfjaar 2009



Grafiek 2.8 *Bron: IND*

Als gevolg van de dalende vraag naar arbeid vanwege de economische crisis, daalt vanaf begin 2008 het aantal aanvragen om verblijfsvergunningen voor arbeidsmigranten en kennismigranten. Hiermee volgt Nederland de algemene trend in de OECD-landen. De lichte groei van het aantal aanvragen om kennismigrantenin het tweede halfjaar van 2009 in vergelijking met het eerste halfjaar, doet vermoeden dat de verhoging van de leges in oktober 2009 vooralsnog geen groot effect heeft gehad.

2.3.2 Uitstroom aanvragen voor verblijf

In het afgelopen halfjaar zijn 27.800 aanvragen voor een MVV en bijna 32.200 voor een VVR afgehandeld. In dezelfde periode vorig jaar zijn bijna 25.500 aanvragen voor een MVV en ruim 30.900 aanvragen voor een VVR afgehandeld. In 70% respectievelijk 89% van het bovengenoemde aantal behandelde MVV en VVR aanvragen heeft dit geleid tot een inwilliging van de aanvraag. In dezelfde periode van 2008 was dit 78% respectievelijk 91%. Voor zowel de aanvragen voor een MVV als de aanvragen voor een VVR is in 99% binnen de wettelijke termijn beslist.

In 2009 zijn in totaal 47.600 aanvragen voor een MVV en ruim 56.400 aanvragen voor een VVR afgehandeld.

Overicht afgehandelde reguliere aanvragen naar soort beslissing per halfjaar in 2009

	2009 1e	2009 2e
MVV	19.800	27.800
Inwilligingen	14.300	19.600
Afwijzingen	5.100	7.800
Overige	400	400
VVR	24.050	32.150
Inwilligingen	20.900	28.500
Afwijzingen	2.350	2.850
Overige	800	800

Bron: IND

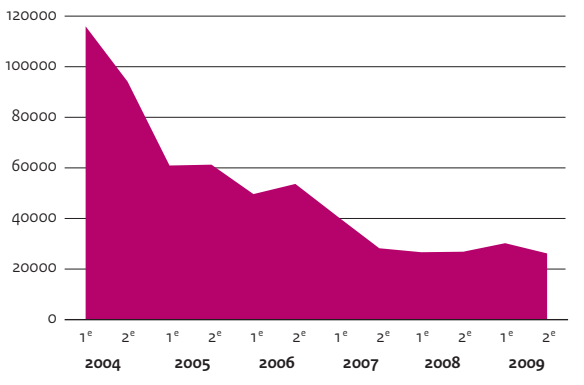
Daarnaast zijn voor wat betreft de aanvragen voor een VVR in het tweede halfjaar van 2009 eveneens bijna 45.100 aanvragen om een verlenging, voor een wijziging van de verblijfsgrond (beperking) of een VVR voor onbepaalde tijd afgehandeld. Hiervan werd 91% ingewilligd.

Beroep en hoger beroep Regulier

De instroom en uitstroom van de reguliere beroepszaken en voorlopige voorzieningen bij de Vreemdelingenkamers is in het tweede halfjaar van 2009 ten opzichte van dezelfde periode in 2008 toegenomen. De instroom in deze periode was circa 8.000 ten opzichte van circa 7.500 in 2008. Dit is een toename van 7%. Een vergelijking van de uitstroom bij de Vreemdelingenkamers over dezelfde periodes laat een stijging zien van 15%. In het tweede halfjaar van 2009 stroomden bijna 8.800 zaken uit vergeleken met ruim 7.600 zaken in dezelfde periode van 2008.

In het tweede halfjaar van 2009 zijn bij de Raad van State ongeveer 700 reguliere vreemdelingenzaken in hoger beroep ontvangen (hoofdzaken en voorlopige voorzieningen). Ongeveer 500 zaken zijn in dezelfde periode afgedaan. Over het gehele jaar zijn ongeveer 1.100 reguliere zaken afgedaan met een gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken van 18 weken.

Overzicht voorraad reguliere procedures per halfjaar (MVV, eerste aanleg, bezwaar, beroep en hoger beroep)



Grafiek 2.9 *Bron: IND / RvdR / RvS*

2.3.3 Voorraden

Het aantal aanvragen voor een MVV of VVR, dat eind december 2009 bij de IND in behandeling was, bedraagt ruim 9.200 respectievelijk ruim 4.000. Ten opzichte van dezelfde periode in 2008 is de voorraad MVV met 27% gestegen en de voorraad VVR met 32% gedaald. De stijging van de voorraad MVV is het gevolg van het grote aantal aanvragen voor het verblijfsdoel Gezinsvorming / Gezinshereniging van nareizende familieleden van Somalische nationaliteit. Bij een groot deel van deze aanvragen is een nader onderzoek nodig, waardoor de behandelduur van deze aanvragen toeneemt.

Het aantal MVV-bezwaren dat eind december in behandeling is bij de IND bedraagt 370, eind december 2008 waren dit er nog 440. Dit is een daling van 16%. Het aantal VVR-bezwaren dat eind december nog in behandeling was bij de IND bedraagt circa 3.100, eind december 2008 was dit nog 4.500. Dit is een daling van 32%.

Bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is de voorraad reguliere vreemdelingenzaken ten opzichte van 1 juli 2009 met ruim 60% gestegen (van 290 naar 470 zaken).

2.4 Ontwikkelingen

Bijzonder asielbeleid
Gedurende het tweede halfjaar van 2009 gold een categoriaal beschermingsbeleid voor de vreemdelingen afkomstig uit:
- Ivoorkust; en
- niet-arabische bevolkingsgroepen uit Noord, West en Zuid-Darfur te Soedan.

Voorts zijn de volgende groepen aangewezen als kwetsbare minderheidsgroepen in de zin van artikel 29, eerste lid, onder b, Vw (Salah Sheekh-uitspraak):
- Afghanistan:
  - personen afkomstig uit een gebied waar zij tot een etnische minderheid behoren (9/11/2007);
  - personen afkomstig uit een gebied waar zij tot een religieuze minderheid behoren (9/11/2007);
  - alleenstaande vrouwen (9/11/2007)
- Democratische Republiek Congo:
  - Tutsi (16/11/2007)
- Irak:
  - Christenen (5/8/2007);
  - Mandeeërs (5/8/2007);
  - Yezidi's (5/8/2007);
  - Joden (22/11/2008);
  - Shabak en Kaka'i (22/11/2008);
- Palestijnen (5/8/2007)

Voor alleenstaande vrouwen uit Afghanistan en homoseksuelen uit Iran geldt vanaf respectievelijk 24 juni 2006 en 18 oktober 2006 dat zij, behoudens contra-indicaties, wegens klemmende redenen van humanitaire aard in aanmerking komen voor een VVA.

Beëindigen categoriaal beschermingsbeleid Irak
Op 9 oktober 2008 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen[2] waarin de regering wordt verzocht de Kamer halfjaarlijks te rapporteren over de gevolgen van de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid Centraal-Irak voor specifieke groepen. Het categoriaal beschermingsbeleid Centraal-Irak is met ingang van 22 november 2008 beëindigd.

De specifieke groepen betreffen de groepen die in het landenbeleid Irak als kwetsbare minderheidsgroepen zijn geduid. Om uitvoering te geven aan de motie zijn de inwilligingen van Iraakse zaken van vóór en na de datum van de beleidsbeëindiging op 22 november 2008 met elkaar vergeleken:

[2] Kamerstukken II 2008/09, 19637, nr. 1227

Overzicht VVA's Irak vóór en na beëindiging categoriaal beschermingsbeleid Centraal-Irak

	Verleend ogv artikel 29 eerste lid onder a	Verleend ogv artikel 29 eerste lid onder b	Verleend ogv artikel 29 eerste lid onder d	Totaal verleend
3-8-2007 tot 22-11-2008	150 (ca. 4,50%)	580 (ca. 18%)	2.230 (ca. 67%)	3.320
22-11-2008 tot 1-7-2009	110 (ca. 11%)	520 (ca. 50%)	-	1.040
1-7-2009 tot 1-1-2010	100 (ca. 9%)	570 (ca. 58%)	10 (ca. 1%)	1.000

Bron: IND

Het registratiesysteem van de IND, Indis, biedt niet de mogelijkheid om automatisch betrouwbare cijfers te genereren op basis van etnische afkomst, geloofsovertuiging of geaardheid. De IND zal binnen anderhalf jaar een kwalitatief onderzoek doen naar de gevolgen van de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid.

Overdragen van asielzoekers aan Griekenland

Overdrachten aan Griekenland vonden in de rapportageperiode nog immer plaats. Wel was het aantal overdrachten beperkt. Redenen hiervoor zijn het in individuele gevallen treffen van 'interim measures' door het Hof of toewijzing van verzoeken om een voorlopige voorziening door de nationale voorzieningenrechter in afwachting van de beslissing op (hoger) beroep of een vlak voor de geplande overdracht ingediend bezwaarschrift tegen de feitelijke uitzetting

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Per 1 januari 2008 is in Nederland de pilot 'beschermde opvang' gestart, waar Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV) die (mogelijk) slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel, beschermd worden opgevangen. In deze pilot worden maatregelen getroffen ter bescherming van zogenoemde risico-AMV's tegen mensenhandel en mensensmokkel. De pilot heeft in beginsel een looptijd van twee jaar, tot 31 december 2009. In de rapportageperiode is het WODC gestart met een evaluatie. De pilot zal in zijn huidige vorm in ieder geval doorlopen totdat de resultaten van de evaluatie van het WODC met de Tweede Kamer gedeeld zijn, naar verwachting vóór het zomerreces van 2010.

Op 11 december 2009 zijn in een brief aan de Tweede Kamer[3] de maatregelen aangekondigd waarmee het beleid inzake (alleenstaande) minderjarige vreemdelingen zal worden herijkt. In de voorbereiding op de uitvoering van de Regeling ter afwikkeling van de oude Vreemdelingenwet en het bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was de herijking van het beleid al toegezegd. Daarnaast was in de brief van 30 juni 2009 over 'diverse toezeggingen inzake het vreemdelingenbeleid'[4] aangekondigd dat bij deze herijking ook de positie van gezinnen en kinderen in het reguliere vreemdelingenbeleid zou worden betrokken.

[3] Kamerstukken II 2008/09, 27062, nr. 64
[4] Kamerstukken II, 2008/09, 30573, nr. 45

De herijking moet leiden tot een verbetering van de positie van kinderen in het vreemdelingenbeleid, vooral door hen snel en volledig uitsluitsel te bieden over hun verblijfsperspectief.

Pilot opvang slachtoffers van mensenhandel
In de kabinetsreactie op de 7e rapportage van de Nationaal Rappporteur Mensenhandel[5] was aangegeven dat het aanbestedingstraject, dat moet leiden tot vijftig opvangplekken voor slachtoffers van mensenhandel, nog in volle gang was. Op 1 maart 2010 heeft besluitvorming plaatsgevonden over de offertes voor de opvang van deze slachtoffers waarna met de voorbereidingen van de inrichting van de pilot is gestart. Uiterlijk 15 juni 2010 zullen de vijftig opvangplekken zijn ingericht.

Het wetsvoorstel verbeterde asielprocedure
Het werk aan de beleidsmatige en wettelijke herziening van de asielprocedure werd eind 2009 afgerond. De verantwoordelijkheid voor de implementatie van het nieuwe asielbeleid en het overgangsrecht is overgedragen aan het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA). De Tweede Kamerbehandeling van de wetsvoorstellen herziening asielprocedure heeft plaatsgevonden. Op 15 december 2009 is het wetsvoorstel aangenomen door de Tweede Kamer en het ligt thans in de Eerste Kamer. Implementatie is voorzien per 1 juli 2010. De voorbereiding op de implementatie middels het PIVA loopt op schema.

Huwelijks- en gezinsmigratie
Naar aanleiding van de motie over huwelijksmigratie ingediend op 4 december 2008 door de leden Van Toorenburg (CDA) en Dijsselbloem (PvdA),[6] heeft het kabinet in de brief van 2 oktober 2009 zijn integrale visie gegeven op de thema's huwelijksmigratie en integratie van huwelijksmigranten in Nederland[7]. In deze brief wordt een groot aantal maatregelen aangekondigd die ertoe moeten leiden dat nieuwe Nederlanders voldoende toegerust zijn om hun plek te verwerven in de Nederlandse samenleving. Dit is noodzakelijk omdat uit de onderzoeken en analyses gebleken is dat weliswaar een aanzienlijk deel van de gezinsmigranten probleemloos zijn weg in de Nederlandse samenleving vindt, maar er desondanks ook een substantieel aantal gezinsmigranten is dat vanuit een positie van achterstand aan het verblijf in Nederland begint. De maatregelen zijn er tevens op gericht fraude, misbruik en ongewenste aspecten van huwelijksmigratie zoals dwang te voorkomen.

Het pakket maatregelen omvat vier componenten:
- sterke inzet op consolidering en intensivering van de bestrijding van fraude en misbruik;
- inzet op versterking van inburgeringsmaatregelen vóór en na binnenkomst in Nederland;
- inzet op versterking van de emancipatie van huwelijkspartners;
- interventies - mede in EU-verband – gericht op het voorkomen van huwelijkssluiting onder dwang of die gepaard gaat met geweld en de gezinsmigratie die hiervan het gevolg kan zijn.

[5] Kamerstukken II 2009/10, 28 638, nr. 47
[6] Kamerstukken II 2008/09, 31 700-XVIII nr. 19.
[7] Kamerstukken II 2009/10, 32 175, nr.1.

Gebruik van het Gemeenschapsrecht in het kader van gezinsmigratie
In november 2009 is het onderzoek, uitgevoerd door het WODC en de IND, naar het gebruik van gemeenschapsrecht in het kader van gezinsmigratie, beter bekend als de Europaroute, afgerond. Op 18 december 2009 is het rapport hierover, voorzien van een beleidsreactie, verzonden naar de Tweede Kamer. Uit het rapport blijkt dat aanvragen op grond van het Gemeenschapsrecht de afgelopen jaren zijn toegenomen. In het rapport worden twee categorieën genoemd. De eerste categorie betreft Nederlanders die met een derdelander in een ander EU land hebben gewoond en zich hierna vestigen in Nederland en een beroep doen op het gemeenschapsrecht. De tweede categorie betreft derdelanders die hier in Nederland een aanvraag indienen voor verblijf bij een EU-onderdaan. Bij een vergelijking met de cijfers in 2009 valt op dat het aantal verstrekte vergunningen ongeveer gelijk blijft, maar dat het aantal aanvragen en dus het aantal afwijzingen wel is toegenomen. Procentueel werd in 2008 ongeveer 11% afgewezen, tegen 26% in 2009. Dit lijkt er op te wijzen dat de inzet van de IND op het tegengaan van misbruik en fraude effect heeft.

Gezien de mogelijkheid die inmiddels bestaat om accurate cijfers te genereren over het gebruik van de Europaroute, de politieke belangstelling voor dit onderwerp en het belang dat de Minister van Justitie hecht aan een goede monitoring van het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen, worden de cijfers over de uitstroom (inwilligingen en afwijzingen) in het vervolg standaard opgenomen in de RVK.

INDiGO
De IND wil een klantgerichte, efficiënte en effectieve organisatie zijn. Om dit te bewerkstelligen is een vernieuwing noodzakelijk van de werkprocessen en de informatievoorziening. Begin 2008 is de aanbesteding voor de nieuwe informatievoorziening afgerond. In de zomer van 2008 is een globaal ontwerp van het nieuwe informatiseringsysteem van de IND, INDiGO, opgeleverd.
Medio december 2009 zijn, schaduwdraaiend, de eerste aanvragen van Naturalisatie in het eerste deel van INDiGO in behandeling genomen. Hierbij wordt INDiGO uitsluitend gebruikt om het systeem in productieomstandigheden te testen. Begin 2010 wordt gestart met schaduwdraaien van andere soorten aanvragen en het planbord.
Ondertussen wordt gewerkt aan de ontwikkeling en bouw van de rest van INDiGO. Alle in voorliggende periode opgedane ervaringen zullen worden gebruikt om de planning van INDiGO voor 2010 te herijken. De IND bereidt zich in de volgende rapportageperiode verder voor op de implementatie van INDiGO.

Programma Implementatie Modern Migratiebeleid
Bij de IND is in het tweede halfjaar van 2009 hard gewerkt aan de voorbereidingen voor de tijdige implementatie van het Modern Migratiebeleid (MOMI) waarvan de inwerkingtreding - onder voorbehoud van positieve behandeling in de Eerste Kamer - voorzien is voor 1 januari 2011. Als voorbereiding op de implementatie heeft intensieve afstemming plaatsgevonden met ketenpartners om de implementatie van MOMI tijdig te realiseren. Voorts wordt door middel van proeftuinen geëxperimenteerd en ervaringen op gedaan met MOMI.
Het wetsvoorstel betreffende de Wet en het Besluit Modern

Migratiebeleid is in september 2009 doorgezonden naar de Tweede Kamer, die het in februari 2010 heeft aangenomen. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer wordt aan de lagere regelgeving doorgewerkt. De IND is begonnen aan de inrichting van nieuwe werkprocessen en het ontwikkelen van de lagere regelgeving.

Uitspraak Hof van Justitie in de zaak Sahin

Op 17 september 2009 heeft het Hof van Justitie van de EG uitspraak gedaan in zaak C-242/06, Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tegen T. Sahin. Het Hof heeft hierin bepaald dat de standstill-bepaling in artikel 13 van Besluit 1/80 bij de Associatieovereenkomst met Turkije van toepassing is op leges die Nederland heft voor de verlenging van verblijfsvergunningen voor Turkse onderdanen die legaal in Nederland verblijven. De standstill-bepaling verbiedt de introductie van nieuwe beperkingen voor het vrij verkeer van werknemers vanaf de inwerkingtreding van Besluit 1/80 (in 1980). Anders dan de Nederlandse regering betoogde valt ook legesheffing onder deze niet toegestane beperkingen. Met ingang van de datum van de uitspraak zijn de legesbedragen bij verlengingen (en enkele andere aanvragen) verlaagd tot het niveau dat EU-burgers betalen voor soortgelijke documenten. Er is voorzien in restitutie in zaken waarin op de datum van de uitspraak nog een mogelijkheid bestond om tegen het besluit van de IND in rechte op te komen (bezwaar of beroep aan te tekenen). In zaken die op 17 september 2009 in rechte onaantastbaar waren geworden, worden leges niet gerestitueerd.

3 Toezicht

De primaire doelstelling in het proces Toezicht is het bestrijden van criminaliteit en illegaliteit onder vreemdelingen. Dit gebeurt in samenhang met de strafrechtelijke aanpak. Enerzijds wordt toezicht gehouden op de vreemdelingen zelf met als doel dat de vreemdeling die hier niet (langer) mag zijn, eventueel na uitzitten van een straf, uit Nederland wordt verwijderd, waarbij indien van toepassing wedertoegang wordt voorkomen. Anderzijds door de opsporing van migratiecriminaliteit, met als doel de ongewenste gevolgen van illegaliteit te bestrijden en daarmee de voedingsbodem van illegaliteit (illegaal wonen en werken) weg te nemen.

Daarnaast wordt toezicht gehouden op de naleving van de aan de afgegeven vergunning gestelde voorwaarden voor de geldigheid ervan en toezicht op het verblijf van asielzoekers opdat zij ter beschikking staan van de lopende asiel- en terugkeerprocedure.

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de activiteiten op het terrein van het toezicht houden op rechtmatig verblijf in Nederland. Onder toezicht in het kader van het bestrijden van illegaliteit wordt verstaan binnenlands toezicht, toezicht aan de binnengrenzen en toezicht in en op de haventerreinen.

Binnenlands vreemdelingentoezicht behelst het staande houden, ophouden, het verrichten van identiteitsonderzoek en in vreemdelingenbewaring stellen van vreemdelingen door de politie en KMar, almede de overige vreemdelingentaken die de politie uitvoert, zoals de meldplicht voor kort verblijvers.

Dit toezicht wordt vormgegeven door het uitvoeren van persoons- en objectgerichte controles. Persoonsgerichte controles richten zich op bij de overheid bekende vreemdelingen zoals uitgeprocedeerde vreemdelingen en asielzoekers die zich aan de meldingsplicht hebben onttrokken. De objectgerichte controles richten zich op ruimtes of bedrijven ter verwijdering van aldaar aanwezige illegaal verblijvende vreemdelingen. Beide vormen van toezicht zijn als volgt geprioriteerd: criminele vreemdelingen al dan niet illegaal, vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken en tenslotte de uitgeprocedeerde en/of illegaal verblijvende vreemdeling.

Het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV, inmiddels uitgebreid tot Mobiel Toezicht Veiligheid, zie paragraaf 3.4) wordt uitgevoerd aan de binnengrenzen. Hierbij worden ingereisde personen na binnengrensoverschrijding steekproefsgewijs en zoveel mogelijk informatiegestuurd aan vreemdelingentoezicht onderworpen. Dit is onder meer het geval bij voertuigen die de Nederlandse grens zijn gepasseerd, maar ook in geval van internationaal vliegverkeer waarbij sprake is van een intra-Schengenvlucht naar het grondgebied van Nederland.

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die in het kader van MTV worden aangetroffen, krijgen een aanzegging Nederland zelfstandig te verlaten, reizen onder toezicht terug naar Duitsland of België of worden in voorkomende gevallen in vreemdelingenbewaring gesteld ten behoeve van hun vertrek.

In het kader van het Havengerelateerd Vreemdelingen Toezicht (HVT) worden -binnen het havengebied van Rotterdam- controles uitgevoerd op een rechtmatig verblijf in Nederland.

3.2 Instroom

In het kader van het MTV zijn door de KMar in het tweede halfjaar van 2009 ruim 264.000 personen gecontroleerd. Doordat er capaciteit beschikbaar is gesteld voor het afhandelen van incidenten bij migratiecriminaliteit, is een aantal MTV-controles in kleiner verband uitgevoerd. In dezelfde periode vorig jaar zijn er circa 304.800 persoonscontroles uitgevoerd.

Van de ruim 264.000 (gecontroleerde personen is bij circa 1.640 personen (minder dan 1%) gebleken dat zij geen rechtmatig verblijf hadden in Nederland. Dit is een daling van 5% in vergelijking met het tweede halfjaar in 2008 toen het om bijna 1.750 vreemdelingen ging. Met de vaststelling van het onrechtmatig verblijf stromen deze vreemdelingen in het proces Terugkeer in (zie paragraaf 4.2) en worden, indien uitreizen onder toezicht van de Kmar niet mogelijk is, overgedragen aan de DT&V.

De ZHP heeft in de het tweede halfjaar van 2009 ongeveer 3.500 personen gecontroleerd en ongeveer 3.000 paspoorten gecontroleerd. Bij deze controles in het kader van HVT zijn geen illegalen aangetroffen.

3.3 Uitstroom

Van de circa 1.640 illegalen die in het kader van MTV zijn aangetroffen, zijn er circa 730 in bewaring gesteld ten behoeve van hun vertrek. Ook zijn bijna 550 personen van de in het tweede halfjaar van 2009 aangetroffen illegalen onder toezicht van de KMar uitgereisd naar België of Duitsland.

Ruim 250 personen hebben in deze periode een aanzegging gehad Nederland te verlaten. Daarnaast zijn 75 personen overgedragen aan de IND voor de behandeling van een toelatingsaanvraag.

3.4 Ontwikkelingen

Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)
Sinds september 2009 is het Mobiel Toezicht Vreemdelingen van de KMar uitgebreid en draagt het een nieuwe naam: Mobiel Toezicht Veiligheid. Het personeel voert onverminderd en informatiegestuurd steekproefsgewijze controles uit aan de Europese binnengrenzen. Primair gebeurt dit vanuit de handhaving van de Vreemdelingenwet, maar tegelijkertijd wordt nu ook structureel de informatie vanuit de politieregio meegenomen in de voorbereiding van controles. Daarmee levert het MTV een vergrote bijdrage aan het bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit en het vergroten van de veiligheid in het grensgebied.

Havengerelateerd Toezicht (HVT)
De ZHP zal in 2010 bij het HVT een aantal geformuleerde aandachtsvelden projectmatig en periodiek aanpakken. Daarnaast zal complementair hieraan actief gestart worden met controles waar gebruik gemaakt wordt van Automatic Number Plate Recognition (ANPR).

Handhaving
In het Programma Implementatie Modern Migratiebeleid van de IND wordt de implementatie van het nieuwe handhavingsinstrumentarium voorbereid. In de zogenoemde proeftuinen is ervaring opgedaan met de uitvoering van toezichthoudende taken ten aanzien van referenten van vreemdelingen die een verblijfsaanvraag in Nederland indienen. Hierbij is onder meer omschreven welke controles er kunnen worden verricht en op welke momenten gedurende de verblijfsrechtelijke procedures.

Belangrijke handhavingsinstrumenten zijn handhavings- en behandelprofielen. In het nieuwe IND registratiesysteem INDiGO zullen de behandelprofielen medebepalend zijn voor de wijze van afdoening van een verblijfsaanvraag. Op het gebied van studie, arbeid en kennismigranten zijn behandelprofielen gereed, voor een aantal andere verblijfsdoelen – onder andere verblijf bij echtgenoot - zijn ze in ontwikkeling. Handhavingsprofielen zijn een onderdeel van de trajectcontrole, waarbij wordt nagegaan of bepaalde gebeurtenissen van invloed zijn op het verblijfsrecht van de vreemdeling nadat aan hem een vergunning is verleend. Voor het verblijfsdoel studie is de werking van de trajectcontrole inmiddels beschreven zodat deze in INDiGO toegepast kan worden.

Beleid openbare orde

Bij brief van 30 oktober 2009[8] is een aantal maatregelen aangekondigd die zien op het aanscherpen van het huidige openbare ordebeleid. De maatregelen komen mede voort uit de visie van het kabinet op het WODC-onderzoek "Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal". De aanscherpingen van het openbare ordebeleid zijn gericht op specifieke groepen, namelijk daders van ernstige misdrijven (o.m. gewelds- en levensdelicten) en veelplegers. Een andere maatregel betreft het toepassen van de glijdende schaal bij minderjarigen en langdurig verblijvenden die zijn veroordeeld voor een geweldsmisdrijf. Door 'geweldsmisdrijf', naast handel in verdovende middelen, toe te voegen als grond om tot verblijfsbeëindiging over te gaan, wordt tot uitdrukking gebracht dat aan geweldsmisdrijven een zwaarder gewicht wordt toegekend en de pleger van deze delicten sneller zijn verblijfsrecht kan worden ontnomen.
Verder zal uitvoering worden gegeven aan de motie van Van Haersma Buma en Spekman over na drie veroordelingen in de eerste twee jaar overgaan tot verblijfsbeëindiging[9].
Voorts gaat de IND het toetsen aan openbare orde gronden sterk intensiveren. Strafrechtelijke en vreemdelingrechtelijke doelstellingen worden in elkaars verlengde gesteld. Hiermee wordt ontkokering van beide ketens bewerkstelligd.

Tevens zijn de maximale termijnen voor het tegenwerpen van antecedenten in vreemdelingenrechtelijke procedures verlengd. Voor levensdelicten wordt geen termijn meer gehanteerd wat wil zeggen dat het feit altijd kan worden tegengeworpen bij een aanvraag voor een verblijfstitel. Voor gewelds- en levensdelicten is de termijn van tien jaar verlengd naar twintig jaar.

Met betrekking tot de terbeschikkingstelling (TBS) is een wetswijziging in gang gezet. Het betreft een wijziging van het Wetboek van Strafrecht (Sr) en het Wetboek van Strafvordering (Sv) in verband met de beëindiging van de maatregel van TBS met bevel tot verpleging van overheidswege. Het wetsvoorstel beoogt bij te dragen aan een oplossing voor illegale en ongewenst verklaarde (OVR) vreemdelingen in de TBS. Deze groep vormt een probleem binnen de TBS omdat zij - vanwege hun status - geen uitzicht hebben op een rechtmatige terugkeer in de Nederlandse samenleving terwijl de TBS-behandeling gericht is op de

[8] Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1306
[9] Kamerstukken II 2009/10, 19 637, nr. 1324

beveiliging van de samenleving, waarvan de resocialisatie en een gecontroleerde terugkeer in de Nederlandse samenleving onderdeel uitmaakt.

Een andere maatregel betreft een wetswijziging om de samenloop op te heffen in de regelingen inzake het tijdelijk verlaten van de inrichting tijdens de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis. Het gaat om de regeling van de schorsing van de voorlopige hechtenis (artikelen 80 en 493 Sv) en de verlofregeling (23 Pbw en 30 Bjj). Door in de schorsingsbepalingen te bepalen dat de schorsing niet wordt bevolen voor het tijdelijk verlaten van de inrichting, alwaar de voorlopige hechtenis ten uitvoer wordt gelegd, kan de schorsingsbevoegdheid niet meer worden gebruikt voor het tijdelijk schorsen van de voorlopige hechtenis.

Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de motie Teeven over de ongewenst verklaarde vreemdelingen (Kamerstukken II, 32143, nr. 2), en wordt het schorsen van de voorlopige hechtenis van een ongewenst verklaarde vreemdeling uitgesloten. Het wetsvoorstel is eind 2009 voor advies voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (VvVR), het College van procureurs-generaal, de Nederlandse Orde van Advocaten (NovA) en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ).

Programma uitzetten / vastzetten

Het programma Uitzetten / Vastzetten van criminele vreemdelingen is in april 2009 van start gegaan. Met dit programma wordt beoogd een daadwerkelijke follow-up te geven aan het openbare-ordebeleid door in te zetten op de verwijdering van de criminele vreemdelingen / illegaal verblijvende vreemdelingen uit Nederland.
Om de VRIS-uitvoeringspraktijk te optimaliseren is onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie na afloop van de rapportageperiode, op 26 januari 2010, een Taskforce VRIS opgericht. De TF heeft als doel een krachtige integrale aanpak van criminele vreemdelingen. Meer precies: de toepassing waarborgen van specifiek voor vreemdelingen geldende strafrechtelijke maatregelen, dan wel - waar nodig – de uitzetting van vreemdelingen. Het middel daartoe is een maximaal consequente, gegarandeerde toepassing van het VRIS-protocol door alle bij VRIS betrokken instanties, eventueel via een alternatief voor of aanvulling op het VRIS-protocol.
Op deze manier wordt de effectiviteit van het vreemdelingrechtelijke openbare-ordebeleid vergroot en wordt bijgedragen aan criminaliteitsbestrijding onder vreemdelingen.

4
Terugkeer

Het nationale terugkeerbeleid is er op gericht illegaal verblijf van vreemdelingen in Nederland tegen te gaan en te voorkomen. Uitgangspunt van het Nederlandse terugkeerbeleid is dat vreemdelingen die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven, zelfstandig of gedwongen moeten terugkeren naar het land van herkomst of vertrekken naar een ander land waar toegang is gewaarborgd. De vreemdeling is zelf verantwoordelijk voor zijn vertrek. Als hij hieraan geen gehoor geeft, vindt de terugkeer gedwongen plaats.

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de activiteiten door of vanwege de overheid om het daadwerkelijke zelfstandige en zo nodig gedwongen vertrek van vreemdelingen te realiseren. Deze activiteiten worden samengevat als 'het proces Terugkeer'. In dit kader geeft dit hoofdstuk tevens inzicht in de ondersteuning van dit proces door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de andere terugkeer-activiteiten van de IOM.

4.1.1 Het proces Terugkeer

Instroom
De doelgroep van het proces Terugkeer bestaat uit vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) hebben. Zij worden daarom beschouwd als instroom in het proces Terugkeer.

Instroom in het terugkeerproces vindt plaats vanuit andere processen in de vreemdelingenketen. Dat kan in de eerste plaats zijn vanuit het proces Toegang als een vreemdeling de toegang tot Nederland is geweigerd. Ook is het mogelijk dat tijdens het proces Toelating is gebleken dat een vreemdeling niet in aanmerking komt voor verblijf. Op de derde plaats kan tijdens vreemdelingentoezicht (proces Toezicht) zijn gebleken dat een vreemdeling niet rechtmatig in Nederland verblijft en uit Nederland dient te vertrekken. De vreemdeling wordt dan, ter fine van uitzetting, op grond van artikel 59 Vw in vreemdelingenbewaring gesteld.

Uitstroom
Uitstroom uit het proces Terugkeer kan op verschillende manieren plaatsvinden. Een vreemdeling stroomt uit als hij of zij vertrekt. Dit kan op twee manieren; aantoonbaar of zelfstandig zonder toezicht. De derde mogelijkheid is uit te stromen uit het proces Terugkeer door in te stromen in het proces Toelating vanwege een ingediende toelatingsaanvraag dan wel vanwege vergunningverlening.

Aantoonbaar vertrek
Wanneer is geconstateerd dat een vreemdeling daadwerkelijk is vertrokken, wordt dat vermeld als 'aantoonbaar vertrek'. Hieronder kan zowel zelfstandig vertrek onder toezicht als gedwongen vertrek vallen.

Het zelfstandig vertrek onder toezicht is het zelfstandig georganiseerd vertrek van een vreemdeling (bijvoorbeeld met behulp van IOM), al dan niet vanuit vreemdelingenbewaring, naar het land van herkomst dan wel een derde land.

Gedwongen vertrek is het vertrek van niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen met behulp van de sterke arm.

Zelfstandig vertrek zonder toezicht
Wanneer is geconstateerd dat een vreemdeling niet meer aanwezig is op het laatst bekende adres, maar het daadwerkelijke vertrek niet aantoonbaar is, wordt het vertrek gerekend tot zelfstandig vertrek zonder toezicht. Gedacht kan worden aan een asielzoeker die zich niet meer beschikbaar houdt voor de meldplicht, een vreemdeling waarvan bij

een adrescontrole blijkt dat hij of zij daar niet meer verblijft of een vreemdeling die een aanzegging heeft gehad Nederland te verlaten. Deze categorie werd eerder aangeduid met 'niet-aantoonbaar vertrek uit Nederland' of 'Vertrek met onbekende bestemming'.

4.1.2 Organisaties in het proces Terugkeer

De KMar en ZHP ontplooien verwijder- en terugkeeractiviteiten na een toegangsweigering aan de grens. Indien daarbij (vervangende) reisdocumenten benodigd zijn, wordt het vertrek een zaak voor de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V).

De DT&V is een taakorganisatie van het Ministerie van Justitie belast met het zelfstandig en gedwongen vertrek van vreemdelingen. De DT&V richt zich op de volgende vreemdelingen:
- een deel van vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen door de IND;
- illegaal verblijvende vreemdelingen die (vanuit het proces Toezicht) in vreemdelingenbewaring zijn gesteld;
- niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in strafdetentie (VRIS).

De cijfers in deze rapportage die betrekking hebben op de zaken die de DT&V behandelt, gelden op de peildatum 1 februari 2010.

Sinds 1991 heeft de Nederlandse overheid een overeenkomst met de IOM om haar te ondersteunen bij de zelfstandige terugkeer van vreemdelingen uit Nederland. IOM duidt deze groep vreemdelingen aan met vreemdelingen die vrijwillig willen terugkeren naar het land van herkomst of die zich kunnen hervestigen in een derde land.

Vanaf het eerste moment is de IOM voor de Nederlandse overheid de uitvoerder van het REAN-Programma (Return of Emigrants and Aliens from the Netherlands), waarmee vreemdelingen in staat worden gesteld om Nederland zelfstandig te verlaten dan wel vrijwillig terug te keren. Dit programma is in de eerste plaats bedoeld voor vreemdelingen die met toestemming van de Nederlandse overheid in Nederland verblijven, in afwachting van een beslissing op hun aanvraag tot verblijf, en voor vreemdelingen waarvan de aanvraag is afgewezen.
Ook vreemdelingen in het bezit van een verblijfsvergunning kunnen bij intrekking van het verblijf onder het REAN-programma vertrekken. In geval van illegaal verblijf of beperking van de bewegingsvrijheid dan wel inbewaringstelling (IBS) heeft de vreemdeling eveneens de mogelijkheid zich aan te melden voor zelfstandig vertrek met ondersteuning van IOM, mits de overheid bij verificatie hiertegen geen bezwaar heeft. Onder het REAN-programma kan onder bepaalde voorwaarden een financiële Ondersteuningsbijdrage (OSB) geboden worden. Tevens kan IOM onder het programma extra ondersteuning bieden aan kwetsbare groepen (medische zaken, slachtoffers mensenhandel en AMV's).

Om speciale doelgroepen te bereiken en een groter effect rondom zelfstandige terugkeer te realiseren heeft IOM een aantal speciale projecten die aanvullend zijn op het REAN programma, waarvan de belangrijkste zijn:
- Assisted Voluntary Return from Detention (AVRD II) - voorlichting over en assistentie van vrijwillig vertrek vanuit

vreemdelingenbewaring;

- AVR Native Counselors (AVR-NC) - inzet van native counselors in (vooral) de steden en noodopvang voor een beter bereik van niet in de opvang verblijvende migranten;
- Herintegratie Regeling Terugkeer (HRT) - herintegratiebijdrage om de duurzame herintegratie van (ex-)asielzoekers te bevorderen;
- Counseling, Return and Re-integration of (ex-) Unaccompanied Minors - extra assistentie voor (ex-) AMV's op het vlak van counseling, terugkeer en herintegratieassistentie na terugkeer;
- Assisted Voluntary Return and Re-integration (AVRR) Afghanistan – aankomstassistentie en ondersteuning bij duurzame herintegratie van migranten die onder het AVR programma naar Afghanistan terugkeren;
- AVRR Sierra Leone – ondersteuning bij duurzame herintegratie van migranten die onder het AVR programma naar Sierra Leone terugkeren;
- AVRR Irak – per 1 december 2009 is dit project gestart waaronder ondersteuning wordt geboden bij duurzame herintegratie in Irak. In het project zal ook internationale uitwisseling plaatsvinden en zullen de mogelijkheden tot een verdergaande Europese samenwerking met betrekking tot terugkeer naar en herintegratie in Irak verkend worden. Hiervoor wordt onder meer samenwerking gezocht met de Temporary Desk Iraq (TDI) in Brussel. Tot slot richt dit project zich op concrete ondersteuning aan lokale gemeenschappen met relatief veel terugkeerders door middel van kleinschalige gemeenschapsprojecten.

4.2 Instroom in het terugkeerproces

4.2.1 Vanuit Toegang

Als bij of na een toegangsweigering door de KMar of ZHP geen asielaanvraag wordt ingediend, dient de vreemdeling direct terug te keren naar het land van vertrek, het land van herkomst of een ander land waar de toegang is gewaarborgd. Als vertrek niet direct na de toegangsweigering mogelijk is, wordt aan de vreemdeling een vrijheidsbeperkende dan wel vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 Vw 2000 opgelegd en zal vanuit bewaring worden gewerkt aan het realiseren van vertrek van de vreemdeling.

Het aantal vreemdelingen dat in het tweede halfjaar van 2009 op deze manier uit het toegangsproces uitstroomde en direct uit Nederland vertrok, was bijna 1.350.

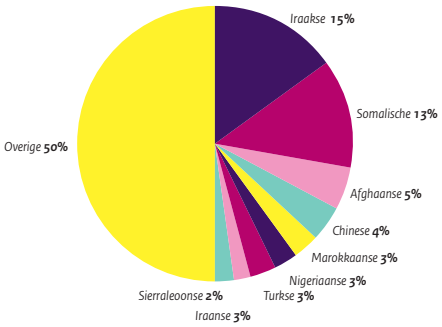
4.2.2 Vanuit Toelating

In het proces Toelating geldt na het afgeven van een negatieve beschikking op een verblijfsaanvraag (zowel op asielgronden als reguliere gronden) een wettelijke vertrektermijn waarbinnen de vreemdeling zelfstandig het land dient te verlaten.

Overzicht instroom vertrekkers bij DT&V per halfjaar

Grafiek 4.1 *Bron: DT&V*

Top 10 nationaliteiten instroom vertrekkers bij DT&V tweede halfjaar 2009



Grafiek 4.2 *Bron: DT&V*

Het aantal vreemdelingen waarvan in het tweede halfjaar van 2009 de asielaanvraag werd afgewezen was circa 5.400. In vergelijking met het tweede halfjaar van 2008, toen het aantal circa 2.750 bedroeg, is dit een stijging van 93%. Deze vreemdelingen kunnen niet allemaal beschouwd worden als instroom in het terugkeerproces, omdat een deel van hen door bijvoorbeeld een beroepschrift of een nieuwe aanvraag nog steeds of opnieuw rechtmatig verblijf heeft.

4.2.3 Vanuit Toezicht

Wanneer na een controle door de KMar of de Vreemdelingenpolitie bij constatering van onrechtmatig verblijf de vreemdeling op grond van artikel 59 Vw 2000 in vreemdelingenbewaring wordt gesteld, stromen vreemdelingen vanuit het toezichtproces het proces Terugkeer in. Na dossieroverdracht begint de DT&V te werken aan het vertrek van de vreemdeling.

4.2.4 Te behandelen zaken voor de DT&V

Een deel van de instroom in het Terugkeerproces stroomt in bij de terugkeerorganisatie DT&V. In totaal ontving de DT&V in de rapportageperiode vanuit de drie processen Toegang, Toelating en Toezicht ongeveer 8.300 vertrekzaken. Dit is een toename van 14% ten opzichte van het tweede halfjaar van 2008. Ook vertegenwoordigt het aantal van ongeveer 8.300 een toename vergeleken met het eerste halfjaar van 2009.

Deze toename is grotendeels het gevolg van een verhoogd aantal afwijzingen van asielaanvragen in 2009.

Van deze instroom van te behandelen vertrekzaken voor de DT&V kwam het grootste deel vanuit Toelating, 53% (circa 4.400), 13% Toegang (circa 1.050), en 33% vanuit Toezicht (circa 2.750). De resterende ruim 100 zaken (circa 1%) zijn niet overgedragen door een ketenpartner en bestaan hoofdzakelijk uit verzoeken om bemiddeling bij het verkrijgen van reisdocumenten.

4.3 Doorstroom in het terugkeerproces

4.3.1 In behandeling bij DT&V

Eind december 2009, bij het einde van de rapportageperiode, had de DT&V ongeveer 10.500 zaken in behandeling. Eén jaar eerder, eind 2008, was dat ongeveer 8.800 zaken.

Circa 78% van de zaken die eind 2009 bij de DT&V in behandeling waren, betrof (ex-)asielzaken. Het grootste gedeelte daarvan (circa 73%) is niet verwijderbaar in verband met lopende gerechtelijke procedures, veelal beroepen tegen een afwijzing van een asielaanvraag. Zolang in deze beroepen nog geen rechterlijke uitspraak is gedaan, kan nog geen aanvang worden gemaakt met het aanvragen van vervangende reisdocumenten bij de diplomatieke vertegenwoordiging van het (vermoedelijke) land van herkomst van de vreemdeling.

Een ander gedeelte, circa 19%, van de zaken die aan het einde van de rapportageperiode in behandeling waren bij de DT&V betrof vreemdelingen in vreemdelingenbewaring of in strafrechtelijke detentie (VRIS). Vanaf 1 juli tot en met 31 december 2009 is het circa 2.250 maal nodig gebleken een aanvraag te doen voor een (vervangend) reisdocument bij diplomatieke vertegenwoordigingen van (vermoedelijke) herkomstlanden van vreemdelingen. Daarbij gaven vertegenwoordigingen in ongeveer 240 gevallen akkoord op aanvragen voor (vervangende) reisdocumenten. In circa 280 zaken werd een nationaliteitsverklaring afgegeven, waarmee voor een aantal herkomstlanden voor terugkeer kan worden volstaan.

In de rapportageperiode werden ongeveer 650 afgiftes van een (vervangend) reisdocument geweigerd en werd in circa 20 zaken een zogeheten non-statement verklaring afgegeven. Dit is een verklaring van een diplomatieke vertegenwoordiging dat op basis van de ingediende aanvraag tot afgifte van een (vervangend) reisdocument de nationaliteit van de vreemdeling niet kon worden vastgesteld.

De keren dat gedurende de gerapporteerde zes maanden moest worden overgegaan tot het aanvragen van een (vervangend) reisdocument is in het tweede halfjaar van 2009 ongeveer 10% minder vergeleken met het tweede halfjaar van 2008. Het aantal LP-akkoorden en nationaliteitsverklaringen lag 19% lager en het aantal LP-weigeringen en non-statements lag circa 28% hoger.

Het komt voor dat de DT&V de aanvragen voor de (vervangende) reisdocumenten bij diplomatieke vertegenwoordigingen moet intrekken. In de meeste gevallen is dit een gevolg van het opheffen van de vreemdelingenbewaring, waardoor de vreemdeling niet gepresenteerd kan worden aan de diplomatieke vertegenwoordigingen. In het tweede halfjaar van 2009 gebeurde dit circa 1.000 keer, circa 9% minder dan in het tweede halfjaar van 2008.

4.3.2 In behandeling bij IOM

Ook vreemdelingen die met behulp van IOM vertrekken, zijn soms niet in het bezit van (geldige) reisdocumenten. IOM bemiddelt voor hen bij diplomatieke vertegenwoordigingen om deze voor terugkeer benodigde documenten te verkrijgen. IOM hecht veel belang aan investering in goede relaties met ambassades en consulaten. Dit heeft in de rapportageperiode geleid tot continuering en verbetering van de samenwerking en een toename van het aantal afgegeven reisdocumenten.

In het tweede halfjaar van 2009 zijn bij IOM ongeveer 390 aanvragen voor bemiddeling ingediend en ongeveer 260 reisdocumenten verkregen. Dit betreft een stijging in vergelijking met het eerste halfjaar 2009 (toen het aantal ongeveer 240 bedroeg). In 2009 werden in totaal circa 700 aanvragen voor bemiddeling bij het verkrijgen van een reisdocument ingediend voor circa 80 verschillende landen. Daarvan waren circa 310 verzoeken afkomstig van cliënten die in een detentiecentrum verbleven.

4.4 Uitstroom uit het terugkeerproces

Uitstroom uit het proces Terugkeer geschiedt onder andere door de activiteiten van de DT&V en van de IOM.

4.4.1 Afgehandelde zaken door de DT&V

Gedurende het laatste halfjaar van 2009 handelde de DT&V de zaken van ongeveer 7.700 vreemdelingen af (zie grafiek 4.3).

Een gedeelte van de afhandelingen, circa 2.400, betreft zaken die in de rapportageperiode het terugkeerproces uitstroomden doordat ze het toelatingsproces (weer) instroomden dan wel (alsnog) een vergunning verkregen.

Het grootste gedeelte, een aantal van ongeveer 5.300, betreft vertrekken uit Nederland. In 50% zijn die vertrekken aantoonbaar (gedwongen dan wel zelfstandig) en in 50% gaat het om zelfstandig vertrek zonder toezicht. Vergeleken met het tweede halfjaar van 2008 is het aandeel aantoonbaar vertrek gestegen. Toen lag deze verhouding op respectievelijk 44% en 56%.

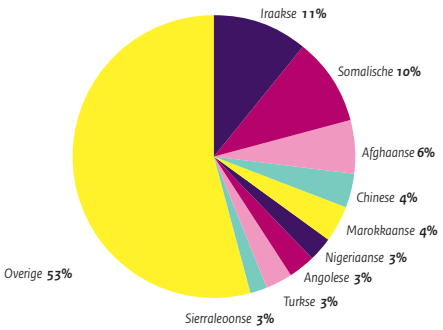
Circa 3.200 van de 5.300 vreemdelingen vertrokken vanuit vreemdelingenbewaring. De verhouding aantoonbaar vertrek versus zelfstandig vertrek zonder toezicht was in het tweede halfjaar van 2009 64% en 36%.

Van de circa 400 vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) die het tweede halfjaar van 2009 door de activiteiten van de DT&V zijn vertrokken, is het vertrek van 70% van hen aantoonbaar en van 30% betreft het zelfstandig vertrek zonder toezicht.

4.4.2 Afgehandelde zaken door de IOM

Tijdens het tweede halfjaar van 2009 zijn ongeveer 1.300 personen via bemiddeling van IOM teruggekeerd naar het land van herkomst of hervestigd in een derde land. In het tweede halfjaar van 2008 waren dit bijna 950 personen. Dit is een stijging van 38%. In vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 is een gelijke trend te constateren in het aantal vreemdelingen dat vrijwillig is vertrokken met IOM. In het eerste halfjaar van 2009 vertrokken net als in het tweede halfjaar circa 1.300 vreemdelingen via bemiddeling van IOM. Over geheel 2009 zijn in totaal afgerond 2.600 personen vertrokken, hetgeen een stijging is van 46% in vergelijking met 2008.

Top 10 nationaliteiten uitstroom vertrekkers bij DT&V tweede halfjaar 2009



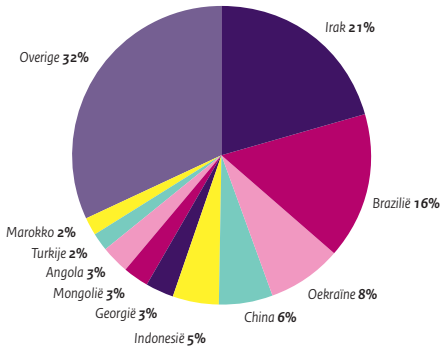
Grafiek 4.3 *Bron: DT&V*

Top 10 land van herkomst uitstroom vertrekkers met behulp van IOM per halfjaar

	2008 1e		2008 2e		2009 1e		2009 2e	
Irak	75	9%	120	13%	450	35%	270	21%
Brazilië	100	12%	145	15%	130	10%	210	16%
Oekraïne	70	8%	60	6%	50	4%	100	8%
China	45	5%	40	4%	70	6%	75	6%
Indonesië	55	7%	55	6%	45	3%	60	5%
Georgië	10	1%	10	1%	20	2%	40	3%
Mongolië	20	2%	10	1%	25	2%	35	3%
Angola	55	6%	30	3%	45	3%	35	3%
Turkije	30	3%	30	3%	30	2%	30	2%
Marokko	20	2%	35	4%	30	2%	30	2%
Overige	370	43%	415	43%	405	31%	415	32%
Totaal	850	100%	950	100%	1300	100%	1300	100%

Bron: KMar

Top 10 land van herkomst uitstroom vertrekkers met behulp van IOM tweede helft 2009



Grafiek 4.4 *Bron: IOM*

Hoewel in 2007 en 2008 naar verhouding de grootste groep vertrekkers nog bestond uit migranten die nimmer verblijf in Nederland hebben aangevraagd, is in 2009 naar verhouding het vertrek onder de groep (ex-) asielzoekers het hoogst.

Het grootste aantal vertrekkers in het tweede halfjaar van 2009 bestond uit (ex-)asielzoekers afkomstig uit Irak met circa 270 vertrekkers. Het aantal Irakese vertrekkers is gedaald in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 (toen het circa 450 betrof). De oorzaak hiervan ligt in een lager aantal initiële contacten en een tijdelijk beperkte afgifte van reisdocumenten bij het consulaat van Irak.

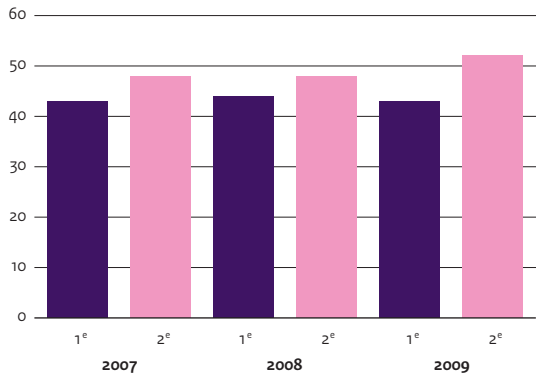
Op Irak volgend is het aantal vertrekkers naar Brazilië in deze rapportageperiode het hoogst met ongeveer 210 en met ongeveer 100 vertrekkers staat de Oekraïne op de derde plaats. De vertrekkers naar Brazilië en de Oekraïne verbleven veelal onrechtmatig in Nederland. Opvallend is de sterke stijging van het vertrek van Chinezen uit Nederland van 80 personen in 2008 naar ongeveer 150 personen in 2009. Met de inzet van Chinese 'native counselors' heeft IOM deze doelgroep goed kunnen bereiken.

Van het totaal aantal vertrekkers in het tweede halfjaar van 2009 verbleven circa 250 personen op het moment van vrijwillig vertrek met IOM in vreemdelingrechtelijke bewaring. Zij zijn vertrokken onder het AVRD II project. In totaal zijn in 2009 circa 490 personen vertrokken onder dit project waarbij de top 3 van landen van herkomst Marokko, Nigeria en Turkije betrof. In 2008 vertrokken in het tweede halfjaar circa 240 personen in het kader van het AVRD II project en circa 460 in het gehele jaar.

4.4.3 Vertrek vanuit het terugkeerproces

In deze paragraaf wordt de geregistreerde uitstroom uit het terugkeerproces weergegeven. Zoals in paragraaf 4.1.1 is toegelicht bestaat deze uitstroom uit de afgehandelde vertrekzaken door de DT&V, vreemdelingen die met hulp van IOM vertrekken zonder dat zij bij de DT&V zijn geregistreerd, en vreemdelingen die na een weigering aan de grens (zie

Overzicht percentages aantoonbaar vertrek van totaal vertrek per halfjaar



Grafiek 4.5 *Bron: KMI*

paragraaf 1.3) of nadat zij zijn aangetroffen in het kader van vreemdelingentoezicht (zie paragraaf 3.3) Nederland direct verlaten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen aantoonbaar vertrek (gedwongen dan wel zelfstandig) en zelfstandig vertrek zonder toezicht.

Overzicht uitstroom uit het Terugkeerproces naar categorie vertrek per halfjaar

	2007		2008		2009	
	1e	2e	1e	2e	1e	2e
Aantoonbaar vertrek	6.850	5.050	4.650	4.550	4.850	5.550
wv. gedwongen	6.000	4.050	3.700	3.150	3.500	3.700
wv. zelfstandig	850	1.000	950	1.400	1.300	1.800
Zelfstandig zonder toezicht	9.100	5.500	6.000	4.900	6.500	5.100
Totaal	15.950	10.550	10.650	9.450	11.350	10.650

Peildatum 1 februari 2010. Bron: KMI

Het aantal gedwongen vertrekkers (onder wie de in paragraaf 1.3 genoemde geweigerde vreemdelingen en de in paragraaf 3.3 genoemde vreemdelingen die bij het MTV werden aangetroffen) betrof in het tweede halfjaar van 2009 ongeveer 3.750. Tussen de gedwongen vertrekken in het tweede halfjaar van 2009 bevonden zich ongeveer 390 Dublinclaimanten. Dit bedraagt een percentage van circa 11% van de gedwongen vertrekken.

Zelfstandig vertrokken in deze periode ongeveer 1.800 vreemdelingen uit Nederland. Daarmee zijn in het tweede halfjaar van 2009 ongeveer 5.550 vreemdelingen aantoonbaar uit het land vertrokken. Het aantal vreemdelingen dat in deze rapportageperiode zelfstandig is vertrokken zonder toezicht bedroeg circa 5.100.

Uit de cijfers in bovenstaande tabel, met peildatum 1 februari 2010, blijkt dat de inspanningen om ervoor te zorgen dat vreemdelingen die niet in aanmerking komen voor rechtmatig verblijf in Nederland, daadwerkelijk uit het land vertrekken steeds meer resultaat hebben. Het aantal aantoonbaar vertrek is met 22% gegroeid van circa 4.550 in het tweede halfjaar van 2008 naar 5.550 in het tweede halfjaar van 2009. In beide perioden is ook het aandeel aantoonbaar vertrek uit Nederland in het totale aantal vertrek toegenomen. In het tweede halfjaar van 2008 was dit aandeel 48% waar het in het tweede halfjaar van 2009 52% was.

Voor de categorieën 'Aantoonbaar vertrek' en 'Gedwongen vertrek' is hieronder de top-5 van nationaliteiten weergegeven.

Top 5 nationaliteiten categorie Aantoonbaar vertrek
Vergelijking tweede halfjaar 2008 met tweede halfjaar 2009

juli-december 2008		juli-december 2009	
1. Turkse	(ca. 360)	1. Turkse	(ca. 490)
2. Braziliaanse	(ca. 240)	2. Iraakse	(ca. 340)
3. Chinese	(ca. 240)	3. Braziliaanse	(ca. 310)
4. Nigeriaanse	(ca. 220)	4. Somalische	(ca. 310)
5. Surinaamse	(ca. 190)	5. Nigeriaanse	(ca. 250)

Peildatum 1 februari 2010. Bron: KMI

Top 5 nationaliteiten categorie Gedwongen vertrek
Vergelijking tweede halfjaar 2008 met tweede halfjaar 2009

juli-december 2008		juli-december 2009	
1. Tukse	(ca. 320)	1. Turkse	(ca. 370)
2. Chinees	(ca. 210)	2. Somalische	(ca. 300)
3. Nigeriaanse	(ca. 200)	3. Nigeriaanse	(ca. 220)
4. Surinaamse	(ca. 160)	4. Marokkaanse	(ca. 180)
5. Marokkaanse	(ca. 160)	5. Iraakse	(ca. 160)

Peildatum 1 februari 2010. Bron: KMI

4.5 Ontwikkelingen

Integrale benadering van herkomstlanden

In het kader van de integrale benadering van herkomstlanden wordt Terugkeer sinds begin 2009 periodiek in de Ministerraad geagendeerd. De primaire doelstelling van de bespreking is om te komen tot een interdepartementale inzet op meerdere terreinen om de terugkeer te bevorderen. Dialoog, ondersteuning en druk zijn daartoe de aangewezen instrumenten. Dit heeft geleid tot een bredere aanpak en inzet van, naast de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken, tevens een aantal andere ministeries. Ministers van vakdepartementen brengen, bij buitenlandse reizen naar landen waar terugkeer problematisch is, consequent deze problematiek bij hun gesprekspartners op. Op Europees niveau is Nederland actief in de Algehele Benadering van Migratie. Dit Europese beleid beoogt met transit- en herkomstlanden samenwerking op te zetten, waarbij legale migratie, illegale migratie inclusief terugkeer en migratie en ontwikkeling met derde landen wordt besproken. De ministeries van Buitenlandse Zaken en van Justitie trekken ook hier gezamenlijk op.

Noodopvanglocaties

Nadat onderzoek in opdracht van de VNG had uitgewezen dat er medio 2009 nog een restgroep was overgebleven in noodopvanglocaties in een aantal gemeenten, is een projectmatige aanpak opgezet om gemeenten te faciliteren bij de verdere afbouw van de noodopvang. In dit kader wordt samengewerkt door gemeenten, DT&V, IND en COA om via individueel maatwerk in elk individueel dossier te komen tot vertrek uit de noodopvang. Er is een brief aan de Tweede Kamer toegezegd waarin zal worden ingegaan op de resultaten van deze aanpak.

5
Opvang

De doelstelling binnen het proces Opvang is dat asielzoekers die in afwachting zijn van een uitspraak over hun aanvraag voor een verblijfsvergunning worden opgevangen. Gedurende de asielprocedure krijgt een asielzoeker huisvesting en faciliteiten geboden door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Er wordt bij de opvang van asielzoekers rekening gehouden met de omgeving, de wensen van de maatschappij en de regelgeving van de EU. Hiertoe worden asielzoekers op sobere, doch humane wijze opgevangen.

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de huisvesting van een deel van de vreemdelingen in Nederland voorafgaande aan, tijdens en na hun procedure. Het gaat vooral om asielzoekers en daarmee conform de regelgeving gelijkgestelden, zoals onder andere AMV's. Het COA biedt hen in opdracht van het ministerie van Justitie tijdelijke huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders.

Instroom in het proces Opvang vindt plaats als de asielzoeker zich meldt bij een aanmeldcentrum van de IND om een asielaanvraag in te dienen.

Voorafgaand aan de indiening van de asielaanvraag en nadat de asielzoeker zich heeft aangemeld, wordt hij of zij door het COA opgevangen. De opvang in deze fase vindt plaats in een TNV.

Wanneer de asielaanvraag niet binnen de AC-procedure wordt afgewezen of ingewilligd, komt de asielzoeker in de centrale opvang bij het COA.

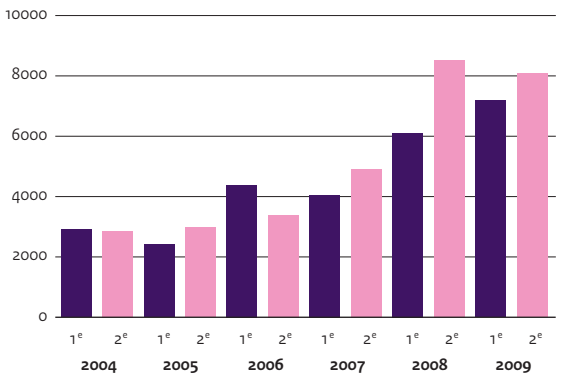
5.2 Instroom in het opvangproces

Instroom TNV
In het tweede halfjaar van 2009 zijn in de TNV ongeveer 4.950 vreemdelingen opgevangen die zich hadden gemeld om een asielaanvraag in te dienen. In het tweede halfjaar van 2008 werden in de TNV ongeveer 5.900 vreemdelingen opgevangen. Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2008 is sprake van een daling van 16%

Het meest voorkomende land van herkomst bij de instromers in de TNV in dit half jaar is Somalië (circa 1.400, 29%) en Irak (circa 800, 16%).

Instroom centrale opvang
In de centrale opvang van het COA stroomden in dezelfde periode 8.100 asielzoekers in. Dit aantal is een daling vergeleken met het tweede halfjaar van 2008 toen ongeveer 8.500 asielzoekers instroomden.

Overzicht introom in de opvang bij COA per halfjaar



Grafiek 5.1 *Bron: COA*

Overzicht introom in de opvang bij COA per halfjaar

2004	1e	2.900
	2e	2.850
2005	1e	2.400
	2e	3.000
2006	1e	4.400
	2e	3.400
2007	1e	4.000
	2e	4.900
2008	1e	6.100
	2e	8.500
2009	1e	7.200
	2e	8.100

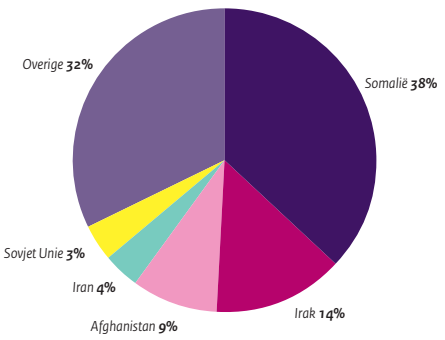
Bron: COA

Het meest voorkomende land van herkomst in het tweede halfjaar van 2009 is ook bij de instroom in de opvang Somalië, circa 3.000. Vergeleken met het tweede halfjaar van 2008, toen dit aantal ongeveer 2.600 was, is dit een stijging van 15%. Ook in het eerste halfjaar van 2009 was Somalië het meest voorkomende land van herkomst. Het aantal was ongeveer gelijk, circa 3.000.

Na Somalië is, net als in de vorige rapportageperiode, Irak het meest voorkomende land van herkomst, ongeveer 1.150 personen. In het tweede halfjaar van 2008 was dit ongeveer 2.800. In vergelijking met het tweede halfjaar van 2008 is sprake van een daling van 59%. In het eerste halfjaar van 2009 was het aantal Irakezen dat instroomde in de opvang ongeveer 1.000.

Grafiek 5.2 toont de meest voorkomende herkomstlanden van de asielzoekers die in de opvang verblijven. De samenstelling van de herkomst van de groep asielzoekers in de opvang in het tweede halfjaar van 2009 is vergelijkbaar met de instroom in het proces Toelating Asiel (zie paragraaf 2.2.1). 'Sovjet-Unie' in deze grafiek omvat vreemdelingen die afkomstig zijn uit de voormalige Sovjet-Unie.

Top 5 land van herkomst instroom in de opvang tweede halfjaar 2009



Grafiek 5.2 *Bron: COA*

5.3 Bezetting

Bezetting TNV

De bezetting van de TNV wordt bepaald door het aantal aanmeldingen voor een asielaanvraag en de verwerkingscapaciteit van de aanmeldcentra, waar medewerkers van de IND de asielaanvraag in behandeling nemen.

Aan het einde van de rapportageperiode, gemeten op 1 januari 2010, was de TNV-bezetting circa 1.000. Een jaar eerder, op 1 januari 2009, werden ongeveer 1.950 personen in deze voorziening opgevangen. De vermindering met circa 950 personen representeert een daling van 51%. Dit is het gevolg van de toegenomen behandelcapaciteit van de IND.

De gemiddelde verblijfsduur in de TNV voor het laatste halfjaar van 2009, gemeten op 1 januari 2010 was 24 dagen.

Bezetting centrale opvang

Op 1 januari 2010 werd een bezetting in de centrale opvang gemeten van ongeveer 21.800. Aan het einde van het laatste halfjaar van 2008 (gemeten op 1 januari 2009) was de bezetting ongeveer 20.200. Zie grafiek 5.3 voor de trend.

De bezetting in de opvang van AMV's op 1 januari 2010 was ongeveer 1.150. Vergeleken met een jaar eerder (750 op 1 januari 2009) is de AMV-bezetting met 56% gestegen.

Op 1 januari 2010 verbleven 3.450 Dublin-claimanten in de opvang hetgeen een duidelijke toename is vergeleken met het einde van het tweede halfjaar van 2008. Toen, gemeten op 1 januari 2009, bedroeg dat aantal 1.800.

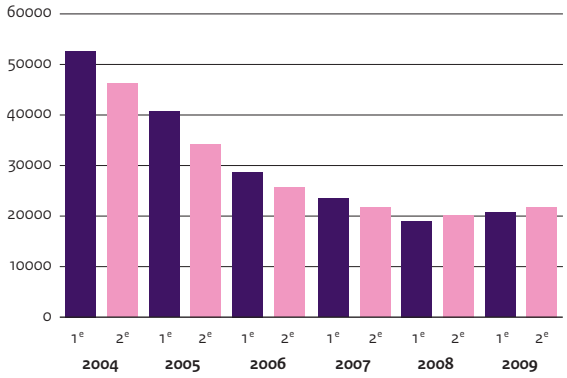
Het aantal personen met een verblijfsduur van 5 jaar en langer in de opvang op 1 januari 2010 was circa 1.250. Ten opzichte van 1 juli 2009 is dit een daling van circa 450 personen. Op 1 januari 2009 verbleven rond de 2.750 personen 5 jaar of langer in de opvang.

Overzicht bezetting in de centrale opvang per halfjaar (per ultimo)

2004	1e	52.700
	2e	46.300
2005	1e	40.700
	2e	34.200
2006	1e	28.700
	2e	25.700
2007	1e	23.500
	2e	21.700
2008	1e	19.000
	2e	20.200
2009	1e	20.700
	2e	21.800

Bron: COA

Overzicht bezetting in de centrale opvang per halfjaar (per ultimo)



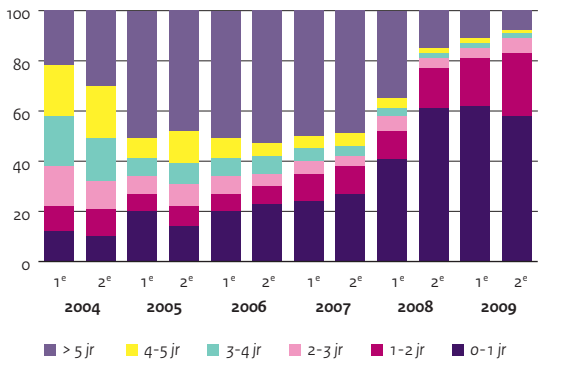
Grafiek 5.3 *Bron: COA*

Bestelling van opvangcapaciteit

Voor het jaar 2009 heeft het ministerie van Justitie berekend dat het COA gemiddeld 20.300 asielzoekers zou moeten opvangen. Daarbij komt nog de kleinschalige opvang voor AMV's en de TNV. Daarom heeft het ministerie van Justitie 22.800 capaciteitsplaatsen bij het COA besteld. Voor 2009 werden voor de TNV 2.300 plaatsen besteld. In de loop van 2009 zijn 340 plaatsen extra besteld voor de opvang van AMV's.

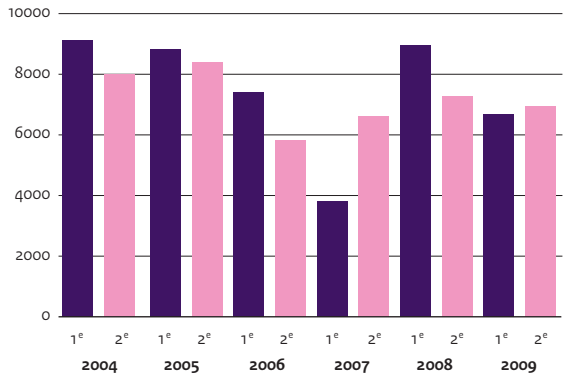
De gemiddelde bezetting in de centrale opvang over het gehele jaar 2009 bedroeg 20.300 personen. Kleinschalige opvang voor AMV's en de TNV is hierin niet meegerekend. De gemiddelde bezetting was daarmee gelijk aan de verwachting. Over het gehele jar 2009 gerekend was de gemiddelde bezetting van de TNV ongeveer 1.700, hetgeen lager was dan de verwachting.

Overzicht percentages verblijfsduur in de opvang per halfjaar



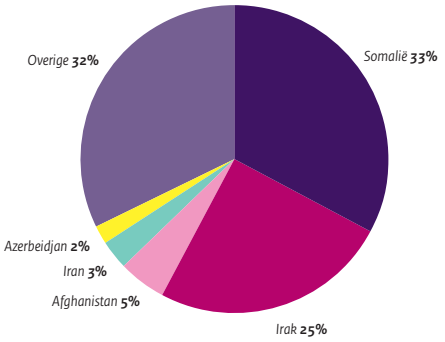
Grafiek 5.4 *Bron: COA*

Overzicht uitstroom uit de opvang bij COA per halfjaar



Grafiek 5.5 *Bron: COA*

Top 5 land van herkomst uitstroom uit de opvang tweede halfjaar 2009



Grafiek 5.6 *Bron: COA*

5.4 Uitstroom

Nadat de toelatingsprocedure van de asielzoeker is afgerond, moet hij of zij de opvangfaciliteit van het COA verlaten. Bij een inwilliging van de verblijfsaanvraag zal de vreemdeling reguliere woonruimte in een gemeente worden aangeboden. Bij een afwijzing van de verblijfsaanvraag echter, dient de vreemdeling Nederland te verlaten. Hij of zij mag dan nog gedurende de vertrektermijn, in principe 28 dagen, in een opvanglocatie verblijven. Op het moment dat deze ex-asielzoeker verwijderbaar is kan de DT&V hem of haar op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel plaatsen in een vrijheidsbeperkende locatie (VBL). Dit kan voor de duur van in beginsel maximaal twaalf weken.

5.4.1 Uitstroom uit de opvang

De uitstroom uit de centrale opvang van het COA bedraagt in het tweede halfjaar van 2009 in totaal ongeveer 6.900. In het tweede halfjaar van 2008 was dit aantal ongeveer 7.300.
Dit betekent een gemiddelde maandelijkse uitstroom van ongeveer 1.150 personen in deze rapportageperiode en van ongeveer 1.200 per maand in het tweede halfjaar van 2008.
In het tweede halfjaar van 2009 stroomden circa 4.150 personen door bemiddeling van het COA uit de opvang naar door een gemeente aangeboden woonruimte.

6
Bewaring

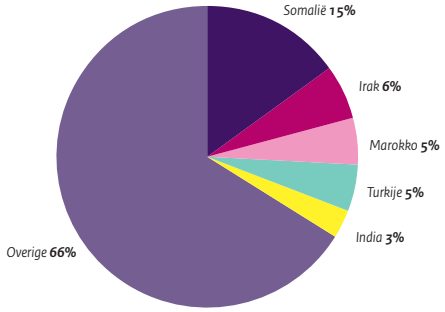
Dit hoofdstuk geeft inzicht in de activiteiten rond het op wettelijke grondslag ontnemen van de vrijheid aan vreemdelingen.

6.1 Instroom

Gedurende het tweede halfjaar van 2009 zijn er ongeveer 3.900 vreemdelingen bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ingestroomd. In het tweede halfjaar van 2008 bedroeg dit aantal ongeveer 4.100.

Het aantal minderjarige vreemdelingen (inclusief AMV's) dat in het tweede halfjaar van 2009 instroomde in het proces Bewaring, bedroeg circa 130. In het tweede halfjaar van 2008 was dat ongeveer 75.

Top 5 nationaliteiten instroom in vreemdelingenbewaring tweede halfjaar 2009



Grafiek 6.1 *Bron: DJI*

6.2 Doorstroom en bezetting

De gemiddelde bezetting in vreemdelingenbewaring in het tweede halfjaar van 2009 (exclusief de bezetting in de uitzetcentra) was ongeveer 1.300. Dit is hetzelfde als in de vergelijkbare periode in 2008 toen de gemiddelde bezetting ook 1.300 bedroeg. De bruikbare capaciteit over het tweede halfjaar van 2009 bedroeg ongeveer 1.700. In vergelijking met het tweede halfjaar van 2008 is de bruikbare capaciteit met meer dan 400 plaatsen afgenomen. Gedurende het tweede halfjaar van 2009 was door een verbouwing een deel van de capaciteit bij DJI niet bruikbaar. Daarnaast is om financiële redenen een deel van de capaciteit buiten gebruik gesteld.

De gemiddelde bezetting van de uitzetcentra bedroeg het tweede halfjaar van 2009 circa 240 personen. Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2008 betekent dit een daling van circa 60 personen.

6.2.1 Rechterlijke toetsing

In het tweede halfjaar van 2009 zijn ruim 9.600 bewaringszaken bij de vreemdelingenkamers ingestroomd. Dit is een daling van ruim 700 ten opzichte van dezelfde periode in 2008. Er zijn daardoor het tweede halfjaar van 2009 minder bewaringszaken uitgestroomd dan in het tweede halfjaar van 2008. De uitstroom in het tweede halfjaar van 2009 betrof bijna 10.100 zaken. In dezelfde periode in 2008 betrof dit ruim 10.700 zaken.

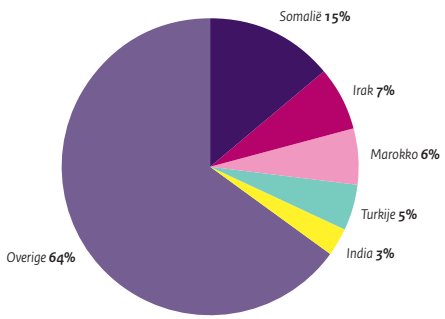
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State behandelde in het tweede halfjaar van 2009 ongeveer 760 zaken. In dezelfde periode in 2008 betrof dit ongeveer 900 zaken.

6.3 Uitstroom

In het tweede halfjaar van 2009 hebben circa 3.950 personen de vreemdelingenbewaring verlaten. Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2008 betekent dit een daling van circa 360 personen.

Van de personen die in het tweede halfjaar van 2009 zijn uitgestroomd uit vreemdelingenbewaring verbleef circa 75% er korter dan drie maanden, 10% tussen de drie en de zes maanden en 15% langer dan zes maanden.

Top 5 nationaliteiten uitstroom uit vreemdelingenbewaring tweede halfjaar 2009



Grafiek 6.2 *Bron: DJI*

Lijst met afkortingen

AC	Aanmeldcentrum (asiel)
API	Advanced Passenger Information
AMV	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
IBS	Inbewaringstelling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	Laissez-Passer
MMI	Mens-machine interface
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
MOMI	Modern Migratiebeleid
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
OSB	Ondersteuningsbijdrage
OVR	Ongewenst verklaard
PIVA	Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State
RVT	Rust- en voorbereidingstermijn
SIRENE	Supplementary Information Request at National Entry
SIS	Schengen Information System
Sr	Strafrecht
Sv	Strafvordering
TBS	Terbeschikkingstelling
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen
UC	Uitzetcentrum
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
VGM	Vernieuwing Grensmanagement
VKC	Vaste Kamercommissie
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRIS	Vreemdelingen In de Strafrechtketen
VVA	Verblijfsvergunning Asiel
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
ZHP	Dienst Zeehavenpolitie

Justitie. Recht raakt mensen

Deze brochure is een uitgave van:
Ministerie van Justitie | Directie Migratiebeleid
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag

Foto cover
Kari Collins, IOM

Opmaak
Grafische Dienst, ministerie van Justitie

© Maart 2010 | Publicatienr. J-0000