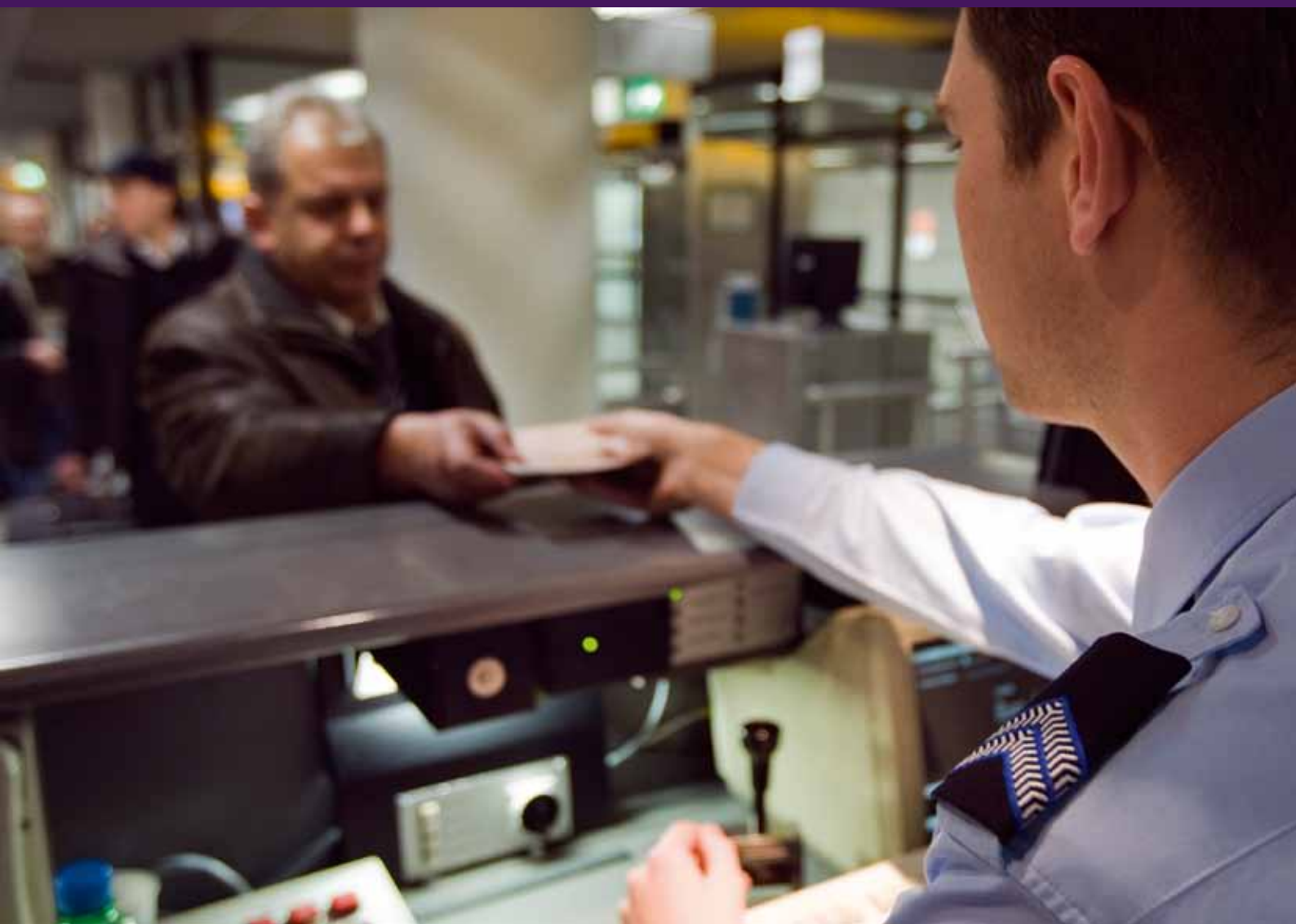
Ministerie van Justitie

Rapportage Vreemdelingenketen

Periode januari - juni 2010



Rapportage Vreemdelingenketen

Periode januari - juni 2010

september 2010

Samenvatting

Toegang

Stijgend aantal geweigerden
In het eerste halfjaar van 2010 werd aan circa 1.780 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd. Na een piek in het tweede halfjaar van 2009, waarin circa 1.890 vreemdelingen werden geweigerd, daalde het aantal in 2010 weer. Ondanks die daling is het aantal geweigerden in het eerste halfjaar van 2010 een stijging van 21% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009. Toen werd aan circa 1.470 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd.

Asielaanvraag toegangsgeweigerden nagenoeg gelijk
In het eerste halfjaar van 2010 vroegen circa 410 vreemdelingen asiel aan nadat hun de toegang tot Nederland was geweigerd, ofwel 23% van het totaal aantal toegangsgeweigerden. In dezelfde periode in 2009 was het aantal ongeveer gelijk (circa 400) maar betrof het aandeel 27%.

Toelating

Daling aantal aanmeldingen om een asielaanvraag in te dienen
Het aantal aanmeldingen voor een asielaanvraag is in het eerste halfjaar van 2010 verder teruggelopen. Waar het aantal aanmeldingen in het eerste halfjaar van 2009 nog circa 7.380 was, betrof het in het eerste halfjaar van 2010 een aantal van circa 6.290, een daling van 15%. Mede door deze lage instroom is de wachtlijst voor het indienen van een asielaanvraag vlak voor de invoering van de verbeterde asielprocedure op 1 juli 2010 tot een minimum afgebouwd.

Lichte daling asielinstroom (aantal in behandeling genomen asielaanvragen)
In het eerst halfjaar van 2010 bedroeg het aantal in behandeling genomen asielaanvragen (inclusief tweede en volgende aanvragen) in Nederland circa 7.300. In vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 (toen circa 7.750) is het aantal afgenomen met bijna 6%.

Naar aanleiding van de opvallend hoge instroom van Georgiërs in de laatste maanden van 2009 zijn maatregelen genomen om deze instroom te monitoren en indien nodig oneigenlijke instroom tegen te gaan. In het eerste halfjaar van 2009 meldden zich gemiddeld circa vijftien Geörgiers per maand om een asielaanvraag in te dienen. Dat aantal steeg zeer sterk naar een piek van circa 180 in maart 2010. Inmiddels is de instroom van deze groep weer sterk afgenomen. In juni 2010 was het aantal weer terug op het oude niveau.

Asielinstroom in de EU-lidstaten
In het eerste kwartaal van 2010 zijn er circa 61.090 asielaanvragen ingediend in de gezamenlijke EU-lidstaten. De top-3 bestemmingslanden werd in die periode gevormd door Frankrijk, Duitsland en Zweden. Nederland staat in deze periode op de zesde plaats met een aandeel van 7% van het totaal aantal aanvragen. In heel 2009 werd 6% van het totaal aantal asielaanvragen in Nederland gedaan waarmee Nederland de zevende positie bekleedde.

Stijging voorraad beroepsprocedures asiel
De voorraad beroepsprocedures in asielzaken (inclusief voorlopige voorzieningen) bestond op 1 juli jl. uit circa 8.120 zaken, wat een stijging van 30% betekent ten opzichte van een jaar eerder. Dit komt met name door het verhoogde aanbod van beroepszaken in het tweede halfjaar van 2009, maar ook doordat er bepaalde categorieën zaken niet zonder meer konden worden afgehandeld. De Rechtspraak streeft er naar deze voorraad eind 2010 te hebben teruggebracht tot een reguliere werkvoorraad.

Stijging aantal aanvragen MVV
Het aantal aanvragen voor een machtiging voorlopig verblijf (MVV) bedroeg in het eerste halfjaar van 2010 circa 24.200. Ten opzichte van dezelfde periode in 2009 is het totale aantal ingediende aanvragen voor een MVV gestegen met 10%, toen bedroeg dit circa 21.960 aanvragen. De stijging is, net als in de vorige rapportageperiode, toe te schrijven aan het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel Gezinshereniging. Binnen de MVV-aanvragen Gezinshereniging gaat het voor een groot deel om aanvragen van personen met de Somalische nationaliteit die een MVV aanvragen om verblijf te zoeken bij een familielid die de asielprocedure doorloopt of die nog geen drie maanden in het bezit is van een asielvergunning. Deze personen dienen na eventuele inwilliging van de MVV-aanvraag geen aanvraag in voor een verblijfsvergunning regulier (VVR) maar voor een verblijfsvergunning asiel (VVA).

Daling aantal aanvragen VVR
Het totaal aantal ingediende VVR-aanvragen bedroeg in het eerste halfjaar van 2010 circa 24.540. Ten opzichte van dezelfde periode in 2009 is het aantal ingediende aanvragen voor een VVR gedaald met 6%, toen bedroeg het aantal VVR-aanvragen circa 25.900. Een vergelijkbare daling deed zich ook al voor in de vorige rapportageperiode. Deze daling betreft voornamelijk het aantal aanvragen dat is ingediend voor een verblijfsdoel Gezinsvorming / gezinshereniging en Arbeid. Ondanks de daling van 4% bij het aantal aanvragen voor Gezinsvorming / gezinshereniging in het eerste halfjaar van 2010, vertegenwoordigen zij in deze periode het grootste deel van de aanvragen voor een VVR, te weten 42%. Het betrof ruim 10.190 aanvragen.

Terugkeer

Stijging zelfstandig vertrek m.b.v. IOM
In het eerste halfjaar van 2010 zijn circa 1.470 personen via bemiddeling van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) teruggekeerd naar het land van herkomst of hervestigd in een derde land. Met circa 180 meer vertrokken vreemdelingen dan in eerste halfjaar van 2009, betreft dit een stijging van 14%.

Aandeel aantoonbaar vertrek gestegen
In het eerste halfjaar van 2010 werden circa 11.020 vertrekken uit het terugkeerproces gerealiseerd waarmee een lichte daling van 3% waarneembaar is vergeleken met dezelfde periode in 2009. Daarbinnen is het aantal aantoonbaar vertrokken vreemdelingen met 18% gegroeid (van circa 4.820 in het eerste halfjaar van 2009 naar circa 5.690 in het eerste halfjaar van 2010). Ook in relatieve zin valt een stijging van het

aantal aantoonbaar vertrek binnen het totale aantal vertrek te noteren: van 42% in het eerste halfjaar van 2009 naar 52% in de huidige rapportageperiode.

Bijlage 'Somaliërs in de Vreemdelingenketen'

De daling van het aantal aanmeldingen voor asiel door Somaliërs die in het tweede halfjaar van 2009 is ingezet, heeft zich in het eerste halfjaar van 2010 voortgezet. Ondanks de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid in het eerste halfjaar van 2009 zijn sindsdien toch nog verblijfsvergunningen op deze grond verleend. Dit komt omdat de aanvragen die vóór de afschaffingsdatum werden ingediend, daarna pas konden worden afgehandeld. In het tweede halfjaar van 2009 was dus sprake van een na-ijleffect van het afgeschafte categoriaal beschermingsbeleid.

In het eerste halfjaar van 2010 zijn circa 790 asielaanvragen ingewilligd van nareizende gezinsleden van Somalische asielzoekers (in dit cijfer zijn gezinsleden inbegrepen die een afgeleide status hebben gekregen of die op eigen titel een asielvergunning hebben gekregen). Daarmee betreft circa 48 % van het totaal aantal inwilligingen van Somalische asielzoekers nareizende gezinsleden. Dit is het effect van de procedure bij nareis waarbij na verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) voor Gezinshereniging na aankomst in Nederland een aanvraag voor asiel wordt ingediend. Deze aanvraag wordt op eigen merites beoordeeld en kan leiden tot een zelfstandige of afgeleide asielvergunning.

Vanaf het eerste halfjaar van 2009 neemt het aantal inwilligingen MVV-nareis sterk af ten opzichte van het aantal afwijzingen en stabiliseert zich in het eerste halfjaar van 2010. Dit kan een indicatie zijn dat de verzwaarde bewijslast bij een gesteld gezinsverband effect heeft gesorteerd. Het lagere inwilligingspercentage kan verder het gevolg zijn van de afhandeling van een aanzienlijke voorraad van MVV-adviesaanvragen van nareizende familieleden met de Somalische nationaliteit waarbij de IND een groot aantal zaken dat evident en zonder onderzoek kon worden afgewezen met voorrang heeft afgehandeld.

In absolute termen heeft het wegwerken van de voorraden uit 2009 een nieuwe ontwikkeling tot gevolg sinds de analyse in het rapport 'Evaluatie beleidswijzigingen Somalië' dat 16 augustus 2010 aan de leden van de Tweede Kamer is gezonden[2] : een stijging van het absolute aantal inwilligingen van aanvragen voor MVV-nareis. Een deel van de MVV-aanvragen van nareizigers die in het eerste halfjaar van 2010 zijn ingewilligd, zal in de nabije toekomst nog kunnen leiden tot het indienen van asielaanvragen door deze nareizigers, hetgeen een na-ijleffect kan bewerkstelligen. Het is dan ook belangrijk om ook in de toekomst de ontwikkelingen in de groep nareizigers te blijven volgen.

De cijfers met betrekking tot Somaliërs die op basis van een Dublinclaim aan andere EU-landen kunnen worden overgedragen en de ontwikkelingen in onder andere de vreemdelingenbewaring duiden erop dat het beleid om gemutileerde vingers tegen te gaan, effect heeft gesorteerd. Bij Somaliërs is dit verschijnsel grotendeels verdwenen.

[2] Kamerstukken II, 2009-10, 19 637, nr.1359.

Terugkeer is moeilijk te realiseren vanwege problemen rond het verkrijgen van de noodzakelijke documenten. Er is sprake van een stijgend aantal Somaliërs dat gedwongen vertrekt.

De terugkeer behelst voor het overgrote deel effectuering van Dublinclaims op andere EU-lidstaten en overdrachten aan derde landen anders dan Somalië. Een mogelijke oorzaak van deze stijging kan het aangescherpt beleid bij fraude zijn.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Inleiding 10

1 Toegang 14
1.1 Inleiding 15
1.2 Instroom Toegang 15
1.3 Doorstroom Toegang 15
1.4 Uitstroom Toegang 16
1.5 Ontwikkelingen Toegang 17

2 Toelating 20
2.1 Inleiding 21
2.2 Toelating Asiel 21
2.2.1 Instroom Toelating Asiel 21
2.2.2 Doorstroom Toelating Asiel 26
2.2.3 Uitstroom Toelating Asiel 28
2.3 Toelating Regulier 30
2.3.1 Instroom Toelating Regulier 30
2.3.2 Doorstroom Toelating Regulier 31
2.3.3 Uitstroom Toelating Regulier 33
2.4 Ontwikkelingen Toelating 35

3 Toezicht en handhaving 42
3.1 Inleiding 43
3.2 Instroom Toezicht en handhaving 44
3.3 Doorstroom Toezicht en handhaving 45
3.4 Uitstroom Toezicht en handhaving 46
3.5 Ontwikkelingen Toezicht en handhaving 46

4 Terugkeer 50
4.1 Inleiding 51
4.2 Instroom Terugkeer 52
4.2.1 Vanuit andere processen 52
4.2.2 Te behandelen zaken voor DT&V 54
4.2.3 Te behandelen zaken voor IOM 54
4.3 Doorstroom Terugkeer 55
4.3.1 In behandeling bij DT&V 55
4.3.2 In behandeling bij IOM 56
4.4 Uitstroom Terugkeer 56
4.4.1 Afgehandelde zaken door DT&V 56
4.4.2 Afgehandelde zaken door IOM 57
4.4.3 Vertrek uit het terugkeerproces 58
4.5 Ontwikkelingen Terugkeer 60

5 Opvang 62
5.1 Inleiding 63
5.2 Instroom Opvang 63
5.3 Doorstroom Opvang 63
5.4 Uitstroom Opvang 64
5.5 Ontwikkelingen Opvang 65

6 Bewaring 66
6.1 Inleiding 67
6.2 Instroom Bewaring 67
6.3 Doorstroom Bewaring 68
6.4 Uitstroom Bewaring 69
6.5 Ontwikkeling Bewaring 69

7 Lijst met afkortingen 70

Bijlage 1: Somaliërs in de Vreemdelingenketen 72

Bijlage 2: Overzicht verbeterde asielprocedure per 1 juli 2010 80

Inleiding

Voor u ligt de rapportage Vreemdelingenketen (RVK) over de periode januari – juni 2010. Deze rapportage beschrijft in hoofdlijnen de resultaten van de Vreemdelingenketen in het eerste halfjaar van 2010 aan de hand van de zes kernactiviteiten in de keten, te weten Toegang, Toelating, Toezicht en handhaving, Terugkeer, Opvang en Bewaring. Bij elk van deze kernactiviteiten wordt, waar mogelijk, gerapporteerd over instroom, doorstroom (voorraad of bezetting) en uitstroom. In een themabijlage wordt separaat ingegaan op Somaliërs binnen de Vreemdelingenketen. Waar mogelijk wordt ingegaan op de effecten van het vreemdelingenbeleid.

Het kader voor het vreemdelingenbeleid wordt gevormd door internationale verdragen en nationale wetgeving. Mensenrechten vormen de basis. Op een strenge maar rechtvaardige manier wordt bepaald wie wel en wie niet wordt toegelaten tot Nederland en het uitgangspunt is dat zich op Nederlands grondgebied alleen vreemdelingen bevinden aan wie verblijf is toegestaan.

Het vreemdelingenbeleid dient meerdere maatschappelijke belangen zoals onder meer het bieden van bescherming aan vreemdelingen die worden vervolgd en het toelaten van Vreemdelingen die een belangrijke bijdrage leveren aan onze economie, wetenschap of cultuur alsmede het beschermen van de veiligheid en soevereiniteit van Nederland.

Voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid door de Vreemdelingenketen, gelden de volgende speerpunten:
- het creëren van een effectief en efficiënt toegangs- en toezichtsproces dat de mobiliteit van bonafide reizigers bevordert en illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit voorkomt en bestrijdt;
- de overgang van een restrictief naar een selectief toelatingsbeleid waarmee wordt getracht gewenste migratie (al dan niet tijdelijk van aard) te stimuleren, dan wel daarvoor gunstige voorwaarden te scheppen;
- de terugkeer van vreemdelingen die niet voor toelating in aanmerking komen, daadwerkelijk realiseren;
- met behoud van toelating op humanitaire gronden en ketenbrede aandacht voor kwetsbare groepen (zoals gezinnen met kinderen, alleenstaande minderjarigen, medische gevallen, achtergebleven vrouwen en slachtoffers van mensenhandel);
- met voorrang ketenbreed ter hand nemen van het vertrek van vreemdelingen die een veiligheidsrisico vormen (zoals criminele en overlastgevende vreemdelingen, al dan niet illegaal) met als doel (verder) verblijf tegen te gaan en herhaalde inreis te voorkomen;
- binnen het ketenproces aandacht besteden aan het verbeteren van de aansluiting tussen uitvoeringsorganisaties;
- versterkt inzetten op (operationele) Europese en internationale samenwerking.

De ketenpartners werken gezamenlijk aan deze speerpunten. Bij brief[1] van 30 augustus 2007 zijn de leden van de Tweede Kamer geïnformeerd over het vastgestelde theoretische model voor de besturing van de keten. Daarbij is toegezegd dat de Tweede Kamer over het verloop van de implementatie van het model zou worden geïnformeerd. Hieronder wordt deze toezegging gestand gedaan.

Sinds het vaststellen van het theoretische model voor de besturing van de keten is geïnvesteerd in het daadwerkelijk toepassen hiervan. Centraal in dit sturingsmodel staat het meerjarig beleidskader met daarin de doelstellingen en prioriteiten van het kabinet. De inhoud van het beleidskader wordt vervolgens doorvertaald naar (prestatie) afspraken van de Directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken (DGWIAV) met de uitvoeringsorganisaties, zowel binnen als buiten Justitie. Verder zijn de belangrijkste risico's en beheersmaatregelen op het ketenproces geïdentificeerd. Voor het bewaken van de uitvoering worden ketendashboards gebruikt.

Het toepassen van het sturingsmodel heeft ondertussen geleid tot een meer resultaatgerichte besturing van de Vreemdelingenketen en een geoptimaliseerde samenwerking tussen de uitvoeringsorganisaties. Tegelijkertijd bestaat het besef dat verdere verbeteringen in de aansturing van en de samenwerking tussen ketenorganisaties een doorlopend proces is, dat continue aandacht vergt.

In de voorliggende editie van de RVK is verder gewerkt aan de verbetering van eenduidigheid, herkenbaarheid en leesbaarheid. In ieder hoofdstuk is voor het betreffende proces consequent instroom, doorstroom en uitstroom toegelicht.
Het derde hoofdstuk, dat voorheen alleen Toezicht behandelde, is uitgebreid met het thema handhaving opdat de relevante activiteiten in dat kader ook in samenhang weergegeven kunnen worden.
Mede om beter aan te sluiten bij andere rapportages, is in deze editie van de rapportage Vreemdelingenketen op 10-tallen afgerond en niet meer, zoals in de edities over 2009, volgens een richtlijn die een ruimere afronding hanteerde bij grotere aantallen. Enkele aspecten die van belang zijn bij de aantallen die worden weergegeven, zijn de volgende.
De aantallen tussen nul en vijf, worden wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als '<10', aantallen tussen vijf en tien worden naar boven afgerond tot tien.
Bij een afgeronde opsomming, bijvoorbeeld in een tabel, kan het voorkomen dat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven. Om dezelfde reden zijn percentages berekend op basis van de betreffende niet-afgeronde aantallen.

[1] Kamerstukken II, 2006–07, 30 240, nr. 16.

Hoewel het streven bij het opstellen van de rapportage Vreemdelingenketen verbetering van de vergelijkbaarheid voorstaat, zowel tussen de rapportage en andere rapportages als tussen de onderlinge edities van de rapportage, heeft de aanpassing van de afrondingssystematiek bij deze editie gevolgen voor de vergelijkbaarheid van de cijfers met die van de voorgaande edities.

Het is altijd zo dat een klein aantal opvoeringen van cijfers over een periode nog kunnen geschieden na het verstrijken van die periode. Waar relevant wordt daarom de peildatum genoemd; de stand van zaken op die datum over de opvoeringen die betrekking hebben op de rapportageperiode. In deze editie komt het ook enkele keren voor dat een ketenpartner aanpassingen heeft geregistreerd over een van de voorgaande rapportageperiodes. In die gevallen is dat opgemerkt in een voetnoot.

Tot slot moet de kanttekening worden gemaakt dat de aantallen en eventuele verbanden tussen de aantallen binnen een proces en tussen de processen niet als cohort kunnen worden benaderd. Waar bijvoorbeeld wordt gerapporteerd over aantallen toelatingsaanvragen en aantallen afgehandelde toelatingsaanvragen, zal het niet altijd om dezelfde procedures gaan. Een aanvraag kan net voor het verstrijken van de rapportageperiode worden ingediend of de behandeling van een aanvraag kan langer duren dan de tijdspanne van de rapportageperiode.

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 criminaliteit door middel van 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 het Schengengebied via Nederland willen in- of uitreizen passeren een grensdoorlaatpost en ondergaan een persoonscontrole. 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 Schengen-buitengrensgebied, dat bestaat uit de maritieme kuststrook, haventerreinen en luchthavens. Dit om illegale grensoverschrijding en criminaliteit 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 Toegang

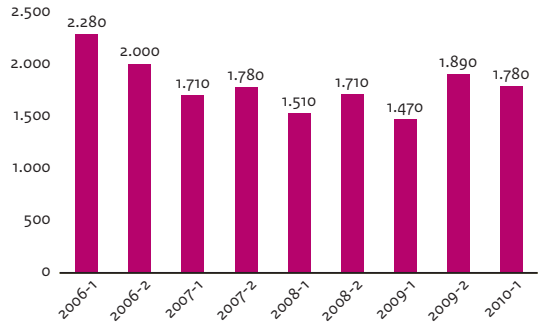
Vanuit de controles aan de Schengen-buitengrenzen op aangewezen luchthavens en in de zeehavens is in de periode januari tot en met juni 2010 door de KMar en de ZHP aan circa 1.780 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd. De KMar nam hiervan circa 1.760 toegangsweigeringen voor haar rekening en de ZHP circa 20. Gedurende dezelfde periode vorig jaar werd door beide organisaties gezamenlijk aan circa 1.470 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd. In grafiek 1.1 is de ontwikkeling van de aantallen toegangsweigeringen per halfjaar opgenomen.
De vijf nationaliteiten die het meest vertegenwoordigd waren binnen de groep van circa 1.780 toegangsgeweigerden is weergegeven in grafiek 1.2

De stijging van 21% toegangsweigeringen sinds het eerste halfjaar van 2009 kan mede verband houden met een (lichte) stijging van het aantal passagiers op de luchthaven Schiphol in dezelfde periode. Samen met de samenstelling van het passagiersaanbod op lucht- en in zeehavens geldt dat ook de omvang ervan veranderlijk is, hetgeen een onvoorspelbare invloed uitoefent op het aantal weigeringen om toegang tot Nederland te verkrijgen.

1.3 Doorstroom Toegang

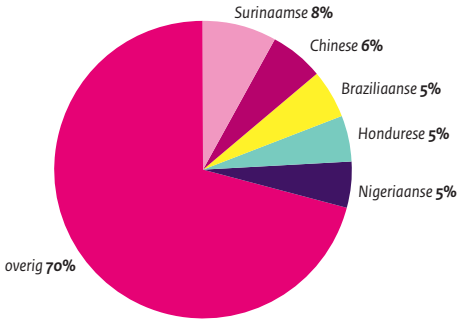
De groep vreemdelingen die door de KMar de toegang tot Nederland wordt geweigerd, valt uiteen in drie categorieën. Er is een categorie die direct na weigering wordt uitgezet, indien van toepassing na afhandeling van een strafrechttraject. Dit gebeurt zonder tussenkomst van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Een tweede categorie betreft vreemdelingen die aansluitend aan toegangsweigering te kennen geven een asielaanvraag in te willen dienen. Hun zaken worden overgedragen aan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en die stromen het toelatingsproces in. De derde categorie wordt gevormd door vreemdelingen die de toegang tot Nederland wordt geweigerd en wiens zaak volgens afspraken tussen de KMar en de DT&V wordt aangeboden aan de DT&V. Hieronder vallen bijvoorbeeld zaken waarin geen claim is

Overzicht aantal toegangsgeweigerden per halfjaar



Grafiek 1.1 Bron: KMar/ZHP

Top-5 nationaliteiten toegangsgeweigerden, 2010-1



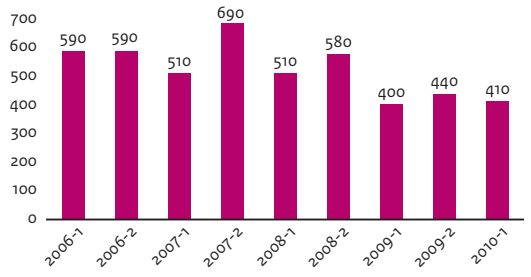
Grafiek 1.2 Bron: KMar/ZHP

gelegd op de vervoerder, of waarin de claim niet kan worden geëffectueerd, of waarin geldige reispapieren ontbreken, of in geval van medische problemen of bij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV's).

De ZHP hanteert bij de groep vreemdelingen die de toegang tot Nederland wordt geweigerd nagenoeg dezelfde onderverdeling in categorieën. De grootste groep wordt direct, na weigering, zonder tussenkomst van een ketenpartner uitgezet. Hierbij geeft de gezagvoerder gehoor aan de terugvoerverplichting en wordt de vreemdeling terug aan boord van het schip geplaatst.
In het geval de vreemdeling na weigering aan de buitengrens een asielaanvraag indient, wordt ervoor gezorgd dat de vreemdeling kan instromen in het proces Toelating door middel van overdracht aan de IND (Grenskantoor Schiphol). In heel uitzonderlijke gevallen waarin de terugplaatsing aan boord van het schip niet mogelijk is dan wel niet wenselijk wordt geacht, zijn afspraken gemaakt tussen de ZHP en de DT&V en wordt het dossier overgedragen aan de DT&V.

Doorstroom in het toegangsproces is relatief snel. Er is nauwelijks sprake van een voorraad aan zaken. Binnen het uitgangspunt van een humane behandeling van de vreemdeling streven de betrokken organisaties naar een adequate doorlooptijd in het proces.

Overzicht aantal toegangsgeweigerden naar Toelating (Asiel) per halfjaar



Grafiek 1.3 Bron: KMar/ZHP

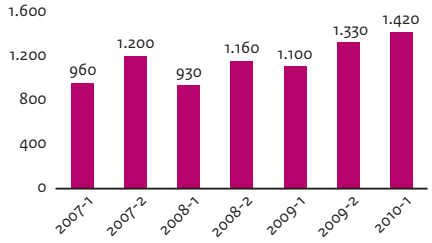
1.4 Uitstroom Toegang

Van de circa 1.780 vreemdelingen die aan de Schengen-buitengrens de toegang tot Nederland werd geweigerd, gaven in het eerste halfjaar van 2010 circa 410 vreemdelingen aan een asielaanvraag in te willen dienen. Bij de KMar gebeurde dit circa 400 maal en bij de ZHP slechts in enkele gevallen. Deze circa 410 vreemdelingen zijn voor behandeling doorgeleid naar de IND om in te stromen in het proces Toelating (zie hoofdstuk 2). In dezelfde periode van 2009 werd door toegangsgeweigerde vreemdelingen bij beide organisaties gezamenlijk circa 400 maal een asielaanvraag ingediend. Grafiek 1.3 toont de ontwikkeling van de aantallen geweigerden dat asiel aanvraagt voor de afgelopen jaren. Er is dus vergeleken met vorig jaar nauwelijks een stijging waarneembaar. Waar het aandeel asielaanvragen na toegangsweigering in het eerste halfjaar van 2009 een percentage van 27% vertegenwoordigde, daalde dit aandeel naar 23% in het eerste halfjaar van 2010.

Van de circa 1.780 aan de Schengen-buitengrens geweigerde vreemdelingen is een aantal van circa 1.420 direct teruggekeerd naar het land van herkomst dan wel een ander land waar toegang is gewaarborgd (zie ook paragraaf 4.2). Van deze verwijderingen, zonder tussenkomst van de DT&V, werden er circa 1.400 door de KMar uitgevoerd en ongeveer 20 door de ZHP. Sinds dezelfde periode in 2009 is sprake van een stijging van 29% in het aantal tot Nederland geweigerde vreemdelingen dat direct wordt verwijderd. In die periode ging het om ruim 1.100 geweigerde vreemdelingen. Het percentage na toegangsweigering direct teruggekeerde, verwijderde, vreemdelingen van het aantal tot Nederland geweigerde vreemdelingen aan de Schengen-buitengrens bedroeg 75% in het eerste halfjaar van 2009 en 80% in het eerste halfjaar van 2010.

In Grafiek 1.4 wordt het overzicht per halfjaar getoond van het aantal toegangsgeweigerden dat direct is teruggekeerd.
In het eerste halfjaar van 2010 stroomden minder vreemdelingen in het toegangsproces in dan er uitstroomden. De instroom bestond uit circa 1.780 aan de Schengen-buitengrens geweigerden, de uitstroom uit circa 410 vreemdelingen die een asielaanvraag indienden en uit circa 1.420 vreemdelingen die direct teruggekeerden naar het land van herkomst dan wel een ander land waar toegang is gewaarborgd. Dat de instroom ondanks de relatief korte doorstroomtijd niet gelijk is aan de uitstroom laat zich verklaren door de langere 'doorstroomtijd' van het deel van de geweigerde vreemdelingen dat wordt geweigerd in verband met een overtreding van de openbare orde. Hiertoe behoren vreemdelingen die drugsbolletjes hebben geslikt of vreemdelingen die in het bezit zijn van valse documenten. Dit deel van de toegangsgeweigerden doorloopt eerst het strafrecht alvorens te worden geweigerd en kan in een andere rapportageperiode instromen dan uitstromen. In eerdere rapportages vielen de verschillen tussen instroom en uitstroom in het toegangsproces, mede door ruimere afrondingsregels, in het niet waardoor het verschil niet standaard in de rapportage werd benoemd. Vanaf 2010 wordt het aantal specifiek benoemd. In het eerste halfjaar van 2010 stroomden ruim 40 vreemdelingen meer uit dan er instroomden.

Overzicht aantal toegangsgeweigerden direct teruggekeerd per halfjaar



Grafiek 1.4 Bron: KMar/ZHP

De gegevens van vóór 2007 zijn niet opgenomen wegens onvergelijkbaarheid met recentere gegevens.

1.5 Ontwikkelingen Toegang

Evaluatie uitvoering Schengen-acquis

In 2009 heeft de Europese Commissie de uitvoering van het Schengen-aquis door Nederland geëvalueerd. In het voorjaar van 2010 is het rapport van de Schengen-evaluatiecommissie definitief vastgesteld. De algehele conclusie is, zoals eerder gemeld, dat Nederland op adequate wijze uitvoering geeft aan het Schengen-aquis. In de evaluatierapporten is ook specifiek aandacht voor de onderdelen grenzen en visa. Voor deze onderdelen is een grote mate van professionaliteit van de medewerkers van de betrokken organisaties (KMar en ZHP) geconstateerd, waaronder de goede kennis van wet- en regelgeving en de vaardigheden met betrekking tot het onderkennen van (ver)vals(t)e documenten. De opvolging van de aanbevelingen van de Commissie wordt momenteel ter hand genomen. Over de opvolging ervan zal in de volgende RVK nader worden gerapporteerd.

Programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM)

Het VGM is een samenwerkingsverband tussen de Ministeries van Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Defensie (KMar), Financiën en Economische Zaken, alsook enkele private partijen. De uitgangspunten en de opdracht voor het VGM zijn neergelegd in het Kaderdocument Grenstoezicht[3]. Het verhogen van de veiligheid en het versnellen van het grenspassageproces kan worden bereikt door het in een vroeg stadium verkrijgen van passagiersgegevens die vervolgens door verschillende handhavings- en opsporingsdiensten, in het bijzonder de KMar worden geanalyseerd zodat mogelijke risico's vroegtijdig worden onderkend en de grensautoriteiten gerichter kunnen acteren. Hierdoor kan schaarse capaciteit gerichter worden ingezet in het grensbewakingsproces. De te realiseren voorziening zal

[3] Kamerstukken II, 2008-09, 30 315 bijlage bij nr.8.

tevens bijdragen aan een brede toepassing van automatische grenspassage (AGP) en zal op termijn een meer selectieve benadering van visumplichtige reizigers mogelijk maken. Voor de inrichting van dit proces zijn aanpassingen in de Europese en nationale wet- en regelgeving noodzakelijk.

In de vorige rapportage is een overzicht gegeven van de vier projecten die onder het programma vallen. Hieronder volgt per project een stand van zaken:

1. Passenger Related Data Exchange (PARDEX):
Er is een impactanalyse uitgevoerd. Deze analyse is gericht op het verzamelen, analyseren, verwerken en uitwisselen van passagiersgerelateerde informatie tussen diensten die zijn belast met terrorisme- en criminaliteitsbestrijding, douanetoezicht en de bestrijding van illegale immigratie. In de analyse wordt de waarde van gericht verzamelde reizigersinformatie herbevestigd en wordt een voorstel gemaakt om informatie en informatieanalyses met elkaar uit te wisselen zodat de verkregen gegevens zowel het doel van criminaliteitsbestrijding, bestrijding van smokkel en illegale migratie als terrorismebestrijding kunnen worden benut.

2. Advanced Passenger Information (API):
Dit project betreft het uitvoering geven aan Richtlijn 2004/82/EG inzake het gebruik van passagiersgegevens voor de grensbewaking. Het primaire doel van het project is om kleinschalig te starten met het vorderen van passagiersgegevens waardoor er beter inzicht kan worden verkregen in de kosten en de baten bij een grootschalige toepassing. Ten opzichte van de vorige rapportage is het aantal routes waarvan voor de pilot API-gegevens worden ontvangen uitgebreid. Onderzocht wordt thans of ten behoeve van de pilot ook gebruik kan worden gemaakt van 'Passenger Name Records (PNR - boekingsgegevens die bij de luchtvaartmaatschappij bekend zijn). Tevens wordt in kaart gebracht op welke wijze, in het kader van de pilot, de verkregen passagiersgegevens ook kunnen worden benut voor criminaliteitsbestrijding. De in de vorige rapportage aangekondigde tussenevaluatie zal eerst in het najaar van 2010 verschijnen. De reden hiervoor is dat de pilot nog onvoldoende gegevens heeft gegenereerd.

3. No-Q:
Dit project heeft als doel het realiseren van een snel en integer concept voor automatische grenspassage. Voor de automatische grenspassage op de luchthaven Schiphol is gekozen om in eerste instantie te starten met de laag risico reizigers EU-onderdanen die vertrekken uit Nederland. De automatische grenspassage wordt gerealiseerd door middel van het gebruik van de gelaatsscan in digitale vorm. In mei/juni 2010 zijn in het kader van een proef automatische grensdoorlaatposten in gebruik geweest.

4. Registered Traveller Programs (RTP):
Door middel van dit project worden kaders ontwikkeld voor de uitvoering van verschillende programma's voor geregistreerde reizigers, met name ten behoeve van derdelanders (niet EU/EER/CH-nationaliteiten). Zo worden in het kader van het programma FLUX (Fast Low Risk Universal Crossing) de RTP's van de VS (Global Entry) en

NL (PRIVIUM) aan elkaar gekoppeld. De ambitie is om FLUX uit te breiden met andere landen, zoals Canada en landen in Zuid-West Azië. Daarnaast wordt vooral gedacht aan doelgroepen waarbij vakministeries bepalen dat er sprake is van een wezenlijk Nederlands belang, bijvoorbeeld buitenlandse diplomaten, captains of industry en grote buitenlandse investeerders, de zogenaamde Orange Lane. Door reizigers vooraf te controleren en te registreren kan het grenspassageproces sneller worden doorlopen.

Nederlandse deelname aan Frontex
Nederland neemt gedurende het hele jaar deel aan gezamenlijke operaties in het kader van Frontex. Frontex is het Europese Agentschap voor de coördinatie van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de EU. In het eerste halfjaar van 2010 heeft Nederland onder meer met twee Alkmaarklasse mijnenjagers deelgenomen aan een grensoperatie bij het Spaanse Levante. Daarnaast hebben grenswachters van de KMar en de ZHP deelgenomen aan verschillende gezamenlijke operaties.

Verkenning één toezichtdienst Schiphol
Naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Gerritse is, zoals in 2008 aan de Tweede Kamer is toegezegd, onderzocht of in de toekomst kan worden gekomen tot een geïntegreerde dienst op Schiphol voor de taken van grensbewaking, opsporing en de fiscale taak[4]. De verkenning is het afgelopen jaar uitgevoerd door het Ministerie van Justitie in nauwe samenwerking met de Ministeries van Financiën en Defensie evenals de Douane en de KMar.

Geconcludeerd wordt dat de samenwerkingstrajecten die de afgelopen jaren zijn ingezet een groot aantal knelpunten, dat de Commissie Gerritse heeft geconstateerd, hebben ondervangen. Hiermee zijn de doelmatigheid, doeltreffendheid en klantvriendelijkheid van het proces van passagierscontrole verder geoptimaliseerd en is een stevige basis gelegd voor de samenwerking tussen de Douane en de KMar in de nabije toekomst.

Daarnaast is geconstateerd dat verdere intensivering van de samenwerking wenselijk en mogelijk is op het gebied van informatie-uitwisseling en operationele aansturing. Dit is van belang voor de optimalisering van het proces van passagierscontrole op korte termijn en past bij de lange termijnambities ter modernisering van het grenstoezicht in het kader van het Programma VGM. Hiertoe richten de Douane en de KMar een gemeenschappelijk informatie- en analysecentrum in en zal de regie op de operationele aansturing vanuit het gemeenschappelijk operatiecentrum worden uitgebreid.

[4] Kamerstukken II, 2007-08, 30 176, nr.16.

2

Toelating

De doelstelling in 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 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 (de Afdeling, RvS).

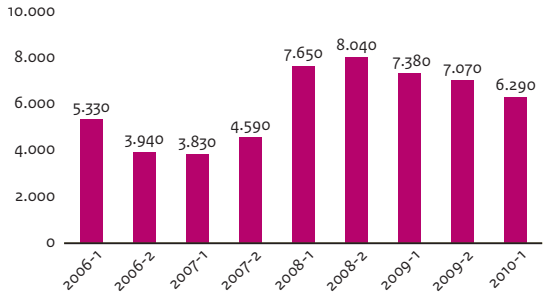
2.2 Toelating Asiel

2.2.1 Instroom Toelating Asiel

Aanmelding voor een asielaanvraag

Het aantal aanmeldingen om een asielaanvraag in te dienen is in het eerste halfjaar van 2010 verder teruggelopen. Waar het aantal aanmeldingen in het eerste halfjaar van 2009 nog circa 7.380 was, betrof het in het eerste halfjaar van 2010 een aantal van circa 6.290. In grafiek 2.1 is de ontwikkeling van het aantal aanmeldingen voor een asielaanvraag in de voorliggende rapportageperioden weergegeven. In grafiek 2.2 is de top-5 nationaliteiten weergegeven binnen het aantal aanmeldingen in de huidige rapportageperiode.

Overzicht aantal aanmeldingen voor asielaanvraag per halfjaar



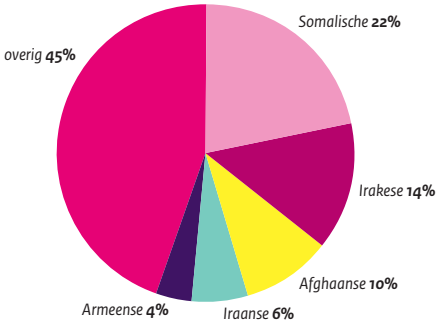
Grafiek 2.1 Bron: IND

Gedurende de periode tussen het kenbaar maken van de intentie een asielaanvraag in te willen dienen en het in behandeling nemen van de asielaanvraag in een aanmeldcentrum (AC), verblijft de vreemdeling in beginsel in de Tijdelijke Noodvoorziening (TNV).

Verbeterde asielprocedure

Na afloop van de rapportageperiode, per 1 juli 2010, is de verbeterde asielprocedure in werking getreden. Sinds de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure bestaat de TNV niet meer. Asielzoekers worden tijdens een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van tenminste zes dagen opgevangen tot hun asielaanvraag in behandeling wordt genomen. Zie bijlage 2 voor een schematisch overzicht van de verbeterde asielprocedure.

Top-5 nationaliteiten aanmeldingen voor asielaanvraag, 2010-1



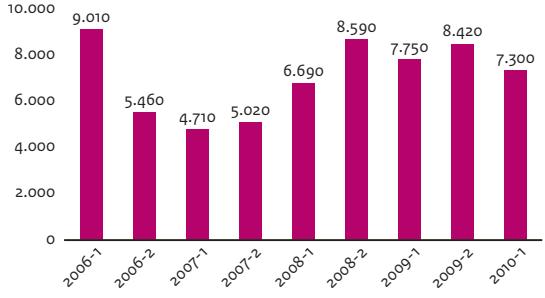
Grafiek 2.2 Bron: IND

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 eerste halfjaar van 2010 bedroeg het aantal in behandeling genomen asielaanvragen (inclusief tweede en volgende aanvragen) in Nederland circa 7.300. In grafiek 2.3 is de ontwikkeling van deze asielinstroom per halfjaar weergegeven. In vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 (toen circa 7.750 is het aantal afgenomen met bijna 6% hetgeen met name een gevolg is van een gedaald aantal aanmeldingen.

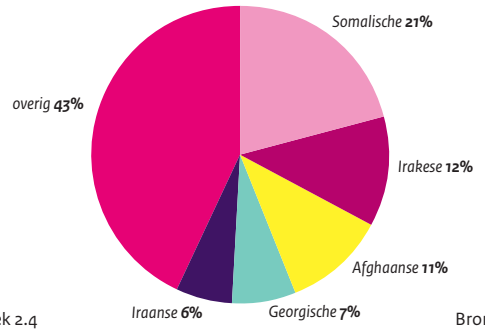
Overzicht aantal in behandeling genomen asielaanvragen (asielinstroom) per halfjaar



Grafiek 2.3 Bron: IND

Van de circa 7.300 door de IND in behandeling genomen aanvragen gaat

Top-5 nationaliteiten 1e asielaanvraag, 2010-1

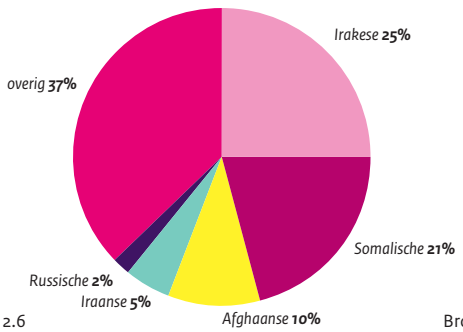


Grafiek 2.4 Bron: IND

Overzicht maandelijkse (asiel)instroom Georgiërs in 2009-2 en 2010-1

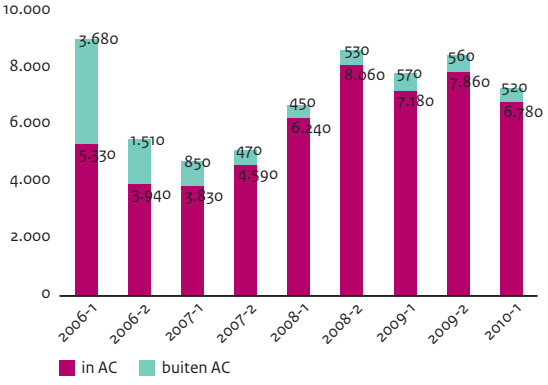
Grafiek 2.5 Bron: IND

Top-5 nationaliteiten aantal 2e en volgende asielaanvragen, 2010-1



Grafiek 2.6 Bron: IND

Overzicht aantal in behandeling genomen asielaanvragen per halfjaar



Grafiek 2.7 Bron: IND

het om circa 6.400 eerste asielaanvragen. Grafiek 2.4 toont de vijf nationaliteiten die binnen het aantal eerste asielaanvragen het meest vertegenwoordigd zijn.

In de laatste maanden van 2009 bleek een opvallend hoge instroom van Georgiërs in het toelatingsproces. Naar aanleiding van de sterke toename van asielaanvragen zijn in het eerste halfjaar van 2010 maatregelen getroffen om deze instroom te monitoren en indien nodig oneigenlijke instroom tegen te gaan. Gelet op de vermoedelijke beweegreden van de Georgische asielzoekers (de kwaliteit van de opvang en de mogelijkheid van een financiële bijdrage bij terugkeer naar het land van herkomst) is besloten om Georgiërs met één of meer Eurodac-hits, daar waar mogelijk, in vreemdelingenbewaring te plaatsen. Tevens is de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een financiële ondersteuning bij terugkeer (tijdelijk) opgeschort. Daartoe is per 19 maart 2010 het REAN-programma (Return and Emigration of Aliens from the Netherlands, zie ook paragraaf 4.1) aangepast. De genomen maatregelen zijn, al gedurende de rapportageperiode, effectief gebleken. In het eerste halfjaar van 2009 meldden zich gemiddeld circa vijftien Geörgiers per maand om een asielaanvraag in te dienen. Dat aantal steeg zeer sterk naar een piek van circa 180 in maart 2010. Inmiddels is de instroom van deze groep weer sterk afgenomen. In juni 2010 was het aantal weer terug op het oude niveau (grafiek 2.5).

Het REAN-programma is gericht op de uitvoering van een humaan en effectief beleid voor de zelfstandige terugkeer of hervestiging van bepaalde categorieën vreemdelingen. In de toekomst zal worden bezien of het REAN-programma deze doelstelling nog steeds op effectieve wijze vervult onder meer ten aanzien van de landen die aan de EU grenzen.

In het eerste halfjaar van 2010 werden circa 890 tweede en volgende asielaanvragen in behandeling genomen door de IND, een aandeel van ongeveer 12% van de totale asielinstroom. Grafiek 2.6 toont de vijf meest voorkomende nationaliteiten binnen deze categorie.

Grafiek 2.7 geeft voor de afgelopen jaren aan hoe de verdeling zich ontwikkelde tussen de asielaanvragen die bij het AC in behandeling werden genomen en de asielaanvragen die buiten het AC in behandeling werden genomen.

In het eerste halfjaar van 2010 zijn van de circa 7.300 in behandeling genomen aanvragen circa 6.780 aanvragen in behandeling genomen door de aanmeldcentra in Nederland. Dit is 93% van het totaal in behandeling genomen aanvragen, hetzelfde aandeel als in het eerste halfjaar van 2009.

De overige circa 520 aanvragen in deze rapportageperiode zijn buiten het AC om in behandeling genomen. Het gaat hier om aanvragen vanuit het proces Bewaring en van in Nederland in de opvang geboren kinderen.

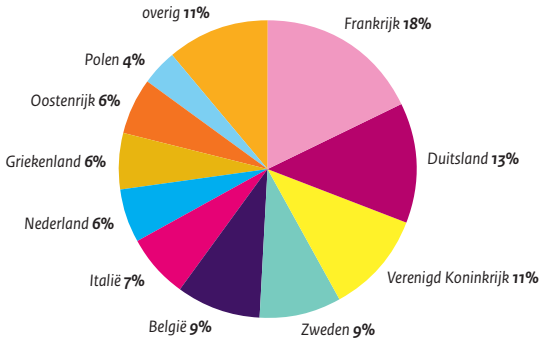
Asielinstroom in Europa

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 eerste drie maanden van 2010. Tevens wordt het jaartotaal van 2009 getoond omdat deze nog niet compleet was bij het afronden van de vorige editie van deze rapportage.

De door Eurostat gehanteerde definitie van asielinstroom betreft het totaal aantal asielaanvragen, dus zowel eerste als tweede en volgende asielaanvragen. De Nederlandse cijfers in deze Europese vergelijking zijn daarom niet rechtstreeks te vergelijken met de cijfers die eerder in deze paragraaf zijn weergegeven bij 'Asielinstroom in Nederland'. Een aantal EU-lidstaten is nog niet in staat om apart over het aantal eerste asielaanvragen te rapporteren. De cijfers van het Verenigd Koninkrijk betreffen wel alleen eerste aanvragen omdat het Verenigd Koninkrijk het totale aantal asielaanvragen (nog) niet over de gehele periode kan leveren.

In heel 2009 werden in de 27 lidstaten van de EU circa 263.760 asielaanvragen gedaan. De top-3 bestemmingslanden werd gevormd door Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Nederland stond in 2009 op de zevende plaats met een aandeel van 6% in het totaal. In grafiek 2.8 wordt de top-10 getoond van ontvangende EU-lidstaten in 2009.

Asielaanvragen in de EU 2009



Grafiek 2.8 Bron: Eurostat

In tabel 2.1 worden de asielaanvragen in de EU in 2009 per lidstaat in gesorteerd op aantal en is tevens inzichtelijk gemaakt hoeveel asielaanvragen per 1.000 inwoners in de lidstaten worden ingediend.

Asielaanvragen in de EU 2009

EU-lidstaat	aantal asiel-aanvragen	% asiel v/h totaal	inw. (miljoen)	% inw. v/h totaal	asiel-aanvragen per 1.000 inw.
Frankrijk	47.625	18%	64,4	13%	0,74
Duitsland	33.030	13%	82,0	16%	0,40
Verenigd Koninkrijk	29.845	11%	61,2	12%	0,49
Zweden	24.240	9%	9,3	2%	2,61
België	22.955	9%	10,7	2%	2,15
Italië	17.470	7%	60,0	12%	0,29
Nederland	16.135	6%	16,5	3%	0,98
Griekenland	15.925	6%	11,3	2%	1,41
Oostenrijk	15.820	6%	8,4	2%	1,88
Polen	10.590	4%	38,1	8%	0,28
Finland	5.700	2%	5,3	1%	1,08
Hongarije	4.675	2%	10,0	2%	0,47
Denemarken	3.775	1%	5,5	1%	0,69
Spanje	3.000	1%	45,8	9%	0,07
Ierland	2.690	1%	4,5	1%	0,60
Cyprus	2.660	1%	0,8	0%	3,33
Malta	2.390	1%	0,4	0%	5,98
Tsjechië	1.250	0%	10,5	2%	0,12
Roemenië	965	0%	21,5	4%	0,04
Bulgarije	850	0%	7,6	2%	0,11
Slowakije	820	0%	5,4	1%	0,15
Luxemburg	475	0%	0,5	0%	0,95
Litouwen	455	0%	3,3	1%	0,14
Slovenië	195	0%	2,0	0%	0,10
Portugal	135	0%	10,6	2%	0,01
Letland	50	0%	2,3	0%	0,02
Estland	40	0%	1,3	0%	0,03
Totaal (cijfers afgerond op 5-tallen)	263.760	100%	499,2	100%	0,53

Tabel 2.1 Bron: Eurostat

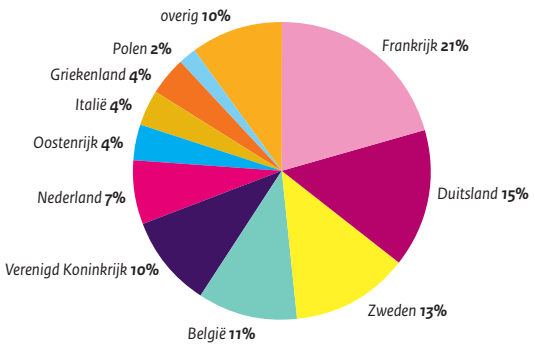
In Nederland werden in 2009 de meeste asielaanvragen ingediend door Somaliërs (21%) en Irakezen (14%). In 2009 vroegen 19.085 Somaliërs in de EU asiel aan. De meeste Somaliërs dienden een aanvraag in Nederland of Zweden in (samen 63%). Het aantal Irakezen dat in 2009 asiel aanvroeg in de EU, was 20.040. De meeste aanvragen uit Irak gingen naar Duitsland, Zweden of Nederland (samen 59%).

Het aantal asielaanvragen dat per 1.000 inwoners in de EU-lidstaten wordt ingediend, was in Nederland bijna één. Nederland stond daarmee

op de achtste plaats in deze rangschikking. De meeste asielaanvragen per inwonertal werden ingediend in Malta (5,98) en Cyprus (3,33), gevolgd door Zweden (2,61) en België (2,15).
In het eerste kwartaal van 2010 werden circa 61.090 asiel aanvragen ingediend in de gezamenlijke EU-lidstaten. De top-3 bestemmingslanden werd in de eerste drie maanden gevormd door Frankrijk, Duitsland en Zweden. Nederland staat in deze periode op de zesde plaats met een aandeel van 7% in het totaal. In grafiek 2.9 wordt de top-10 getoond van ontvangende EU-lidstaten in 2010.

In tabel 2.2 worden de asielaanvragen in de EU in de eerste drie maanden van 2010 per lidstaat gesorteerd op aantal weergegeven en is tevens inzichtelijk gemaakt hoeveel asielaanvragen per 1.000 inwoners in de lidstaten worden ingediend. Hierbij moet nadrukkelijk worden vermeld dat instroom in deze eerste drie maanden niet representatief hoeft te zijn voor het gehele jaar 2010.

Asielaanvragen in de EU 1e kwartaal 2010



Grafiek 2.9 Bron: Eurostat

Asielaanvragen in de EU 1e kwartaal 2010

EU-lidstaat	aantal asiel-aanvragen	% asiel v/h totaal	inw. (miljoen)	% inw. v/h totaal	asiel-aanvragen per 1.000 inw.
Frankrijk	12.925	21%	64,4	8%	0,20
Duitsland	9.070	15%	82,0	16%	0,11
Zweden	8.145	13%	9,3	2%	0,88
België	6.450	11%	10,7	2%	0,60
Verenigd Koninkrijk	5.940	10%	61,2	12%	0,10
Nederland	4.185	7%	16,5	3%	0,25
Oostenrijk	2.475	4%	8,4	2%	0,29
Italië	2.200	4%	60,0	12%	0,04
Griekenland	2.195	4%	11,3	2%	0,19
Polen	1.405	2%	38,1	8%	0,04
Denemarken	1.220	2%	5,5	1%	0,22
Finland	1.075	2%	5,3	1%	0,20
Hongarije	760	1%	10,0	2%	0,08
Spanje	630	1%	45,8	9%	0,01
Cyprus	615	1%	0,8	0%	0,77
Ierland	530	1%	4,5	1%	0,12
Bulgarije	285	0%	7,6	2%	0,04
Tsjechië	245	0%	10,5	2%	0,02
Roemenië	230	0%	21,5	4%	0,01
Luxemburg	160	0%	0,5	0%	0,32
Slowakije	120	0%	5,4	1%	0,02
Litouwen	100	0%	3,3	1%	0,03
Portugal	40	0%	10,6	2%	0,00
Slovenië	40	0%	2,0	0%	0,02
Malta	35	0%	0,4	0%	0,09
Estland	10	0%	1,3	0%	0,01
Letland	5	0%	2,3	0%	0,00
Totaal (cijfers afgerond op 5-tallen)	61.090	100%	499,2	100%	0,12

Tabel 2.2 Bron: Eurostat

In Nederland werden in de eerste drie maanden van 2010 de meeste asielaanvragen ingediend door Somaliërs (22%) en door Irakezen (13%). Ook in de EU-lidstaten samen werd in dit kwartaal een groot deel van de asielaanvragen ingediend door Irakezen (circa 4.065) en Somaliërs (circa 3.600). De meeste aanvragen uit Irak gingen ook in deze periode naar Duitsland, Zweden of Nederland (samen 63%). Net als in 2009 dienden de meeste Somaliërs een aanvraag in Nederland of Zweden (samen 76%) in.

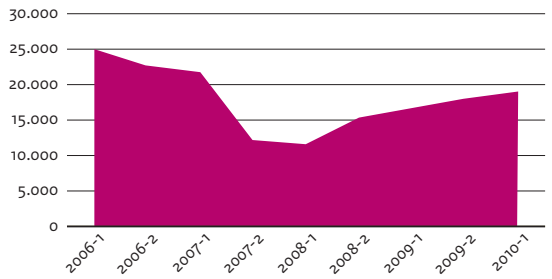
2.2.2 Doorstroom Toelating Asiel

Een procedure voor toelating op asielgronden heeft een doorlooptijd. Er bestaat aldus een voorraad aan procedures bij de IND die in deze paragraaf inzichtelijk wordt gemaakt.

Indien beroep wordt ingediend in een toelatingsprocedure zal de behandeltijd van de Vreemdelingenkamers, en in geval hoger beroep wordt ingediend de behandeltijd van de Afdeling, van invloed zijn op de doorlooptijd van de procedure. In deze paragraaf wordt daarom ook de instroom, uitstroom en voorraad bij de Vreemdelingenkamers en bij de Afdeling weergegeven.

De voorraden die in deze paragraaf worden besproken, geven de stand van zaken weer aan het einde van de rapportageperiode. In grafiek 2.10 wordt de ontwikkeling van de asielvoorraad (inclusief de asielzaken in beroep en hoger beroep) gedurende de afgelopen jaren, per halfjaar, getoond.

Overzicht voorraad Asiel, Asiel Beroep en Asiel Hoger Beroep per halfjaar



Grafiek 2.10 Bron: IND/Rvdr/RvS

Voorraad Asiel bij de IND

Het totale aantal aanvragen Asiel dat eind juni 2010 bij de IND nog in behandeling was, bedraagt circa 8.880. Deze voorraad omvat de in behandeling genomen asielaanvragen voor een VVA voor bepaalde tijd, de aanvragen voor een VVA voor onbepaalde tijd en de asiel bezwaarzaken. Daarmee is de totale voorraad 16% gedaald ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009.

Binnen de totale voorraad daalde de voorraad aanvragen voor de VVA voor bepaalde tijd met 36% van circa 9.750 aan het einde van het eerste halfjaar van 2009 naar circa 6.290 aan het einde van de huidige rapportageperiode.

De voorraad aanvragen voor de VVA voor onbepaalde tijd is in deze rapportageperiode 5% gedaald ten opzichte van de vorige rapportageperiode maar is met 218% gestegen ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009. De stijging van de voorraad vond in de vorige rapportageperiode plaats toen het aanbod aanvragen voor een VVA voor onbepaalde tijd sterk steeg als gevolg van een beleidswijziging vijf jaar eerder om de geldigheidstermijn van de VVA voor bepaalde tijd te verlengen.

Beroepszaken Asiel bij de Vreemdelingenkamers

In het eerste halfjaar van 2010 zag de rechtspraak zich geconfronteerd met een stijging van de instroom van asielzaken. Ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009 is de instroom met 26% gestegen van circa 6.550 naar circa 8.250 in het eerste halfjaar van 2010. De instroom bestaat uit circa 3.350 beroepen en voorlopige voorzieningen asiel, circa 1.380 AC-zaken en circa 3.530 Dublinzaken.

Het aantal Dublinzaken steeg 77% vergeleken met dezelfde periode in 2009. Het betreft hier met name vreemdelingen met een Somalische, Georgische en Afghaanse nationaliteit en het land van terug of overname betreft met name Griekenland, Italië en Polen. Over het algemeen gaat het hier om zaken die niet in het AC worden afgedaan waardoor de gemiddelde doorlooptijd van twee maanden bij de rechtbanken voor Dublinzaken veelal niet wordt gehaald.

Het aantal door de Vreemdelingenkamers afgehandelde beroepszaken asiel laat tevens een stijgende lijn zien. In het eerste halfjaar van 2010 lag de afhandeling (productie) 66% hoger dan in dezelfde periode van 2009, van circa 4.510 naar bijna 7.500. Ondanks de niet af te handelen beroepszaken in de asielprocedures waarin een Dublinclaim bij Griekenland was gelegd (zie ook paragraaf 2.2.2), was de grootste stijging van het aantal afgehandelde asielberoepszaken bij de Vreemdelingenkamers in het eerste halfjaar van 2010 waarneembaar bij het aantal Dublinzaken als geheel. In deze zaken steeg de productie met 104% van circa 1.530 in het eerste halfjaar van 2009 naar circa 3.130 in het eerste halfjaar van 2010. De Dublinzaken werden in de huidige rapportageperiode bij zeven rechtbanken in behandeling genomen waar ze in 2009 nog bij twee rechtbanken werden behandeld.
De gestegen productie in de beroepszaken Asiel is echter niet voldoende om het aanbod bij te houden gegeven de reguliere/standaard behandeltijden.

Op 1 juli 2009, aan het einde van de vergelijkbare periode een jaar eerder, kenden de Vreemdelingenkamers een voorraad van ruim 6.230 beroepsprocedures (inclusief voorlopige voorzieningen (vovo's)) in asielzaken, waaronder AC- en Dublinzaken. Op 1 juli 2010, aan het einde van deze rapportageperiode, was deze voorraad met 30% gegroeid tot circa 8.120. De reden voor deze stijging is de sterk verhoogde toestroom van beroepszaken in asielprocedures naar de verschillende Vreemdelingenkamers in het tweede halfjaar van 2009. Onder de zaken die in het eerste halfjaar van 2010 in behandeling waren, bevonden zich meerdere categorieën zaken die niet zonder meer konden worden afgehandeld. Een voorbeeld daarvan waren de circa 350 Dublinzaken waarin een claim was gelegd bij Griekenland. Deze zaken konden niet worden afgehandeld nu werd gewacht op een richtinggevende uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Een ander voorbeeld waren de circa 150 beroepszaken in asielprocedures waarbij een uitspraak moest toezien op artikel 15c van de zogenoemde Definitierichtlijn[5], waarin enige tijd geleden richtinggevende uitspraken werden gedaan door het Hof van Justitie van de EU en de Afdeling. Naast de inhoudelijk te onderscheiden categorieën, bestaat tevens een categorie in behandeling zijnde zaken die om processuele redenen niet zittingsklaar zijn en zodoende niet kunnen worden afgehandeld. Hierdoor valt een voorraadstijging waar te nemen. De Rechtspraak streeft er naar eind 2010 deze voorraad terug te hebben gebracht tot de reguliere werkvoorraad.

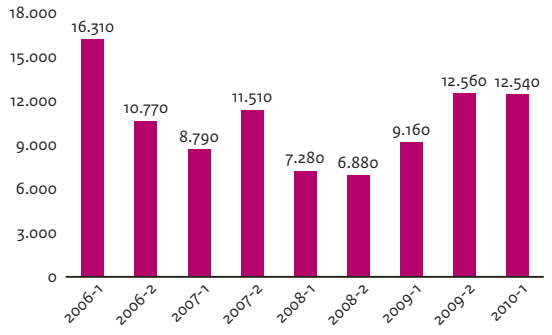
[5] RICHTLIJN 2004/83/EG VAN DE RAAD van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

Hoger beroepzaken Asiel bij de Raad van State
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) ontving in het eerste halfjaar van 2010 wederom meer asielzaken in hoger beroep. De sterke stijging werd vooral veroorzaakt door de instroom van de zogenoemde Griekenland/Dublinzaken. Daarbij wordt in nagenoeg elk hoger beroep, ingediend door de Staatssecretaris[6], standaard ook een voorlopige voorziening ingediend ter voorkoming van het opleggen van dwangsommen.

Over het eerste halfjaar jaar 2010 heeft de Afdeling circa 2.040 beroepszaken en verzoeken om voorlopige voorzieningen ontvangen en totaal circa 1.680 zaken en verzoeken afgedaan met een gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken van 14 weken. In het eerste halfjaar 2009 was er nog (slechts) sprake van een instroom van circa 470 zaken en een uitstroom van 440 zaken met een gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken van 18 weken.

De stijging in het tweede halfjaar van 2009 ten opzichte van het eerste halfjaar 2009 in het aantal hoofdzaken en voorlopige voorzieningen, heeft zich in het eerste halfjaar van 2010 versterkt doorgezet. Hierdoor is de onderhanden werkvoorraad asiel hoger beroep wederom met ruim 300 zaken gestegen (van 290 naar 630 naar 980). De sterke stijging wordt vooral veroorzaakt door de instroom van de zogenoemde Griekenland/Dublinzaken. De Afdeling streeft ernaar de werkvoorraad weer naar het gewenste niveau terug te brengen.

Overzicht aantal afgehandelde VVA aanvragen totaal per halfjaar



Grafiek 2.11 Bron: IND

2.2.3 Uitstroom Toelating Asiel

In het eerste halfjaar van 2010 zijn in totaal circa 12.540 aanvragen voor asiel afgehandeld. Dit aantal betreft de aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, de aanvragen voor een VVA voor onbepaalde tijd en de asiel bezwaarzaken. In het eerste halfjaar van 2009 zijn er ruim 9.160 aanvragen afgehandeld. De uitstroom ligt in het eerste halfjaar van 2010 hiermee 37% hoger dan in het eerste halfjaar van 2009 maar is gelijk aan de uitstroom over het tweede halfjaar van 2009. Grafiek 2.11 toont de ontwikkeling in het aantal afgehandelde asielaanvragen gedurende de afgelopen jaren.

Een VVA voor onbepaalde tijd kan worden aangevraagd wanneer men vijf jaar een VVA voor bepaalde tijd heeft gehad. In het eerste halfjaar van 2010 is met name het aantal afgehandelde aanvragen voor deze VVA wederom gestegen, van ruim 740 in het eerste halfjaar van 2009 naar circa 2.510 in het eerste halfjaar van 2010. Het aantal ingediende en het aantal afgehandelde aanvragen VVA voor onbepaalde tijd was een tijdlang beperkt. De beperking was gelegen in de wijziging medio 2004 van de geldigheidstermijn voor de VVA voor bepaalde tijd, die voorafgaat aan de VVA voor onbepaalde tijd, van drie naar vijf jaar. In 2009 zijn de eerste VVA's voor bepaalde tijd met een looptijd van vijf jaar geëxpireerd.

Van de circa 12.540 afgehandelde aanvragen betrof het in circa 10.040 gevallen een aanvraag voor een VVA voor bepaalde tijd. Van deze afgehandelde aanvragen werd 78% binnen de wettelijke termijn beslist.

[6] Tot februari 2010 de toenmalige Staatssecretaris, vanaf februari 2010 de Minister van Justitie.

Het percentage tijdig afgehandelde aanvragen is daarmee iets toegenomen ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009. In 40% van de afgehandelde aanvragen VVA voor bepaalde tijd werd positief beslist. In het tweede halfjaar van 2009 was dit 46%. In tabel 2.3 worden de aantallen afgehandelde asielaanvragen voor bepaalde tijd getoond per halfjaar en naar soort beslissing.

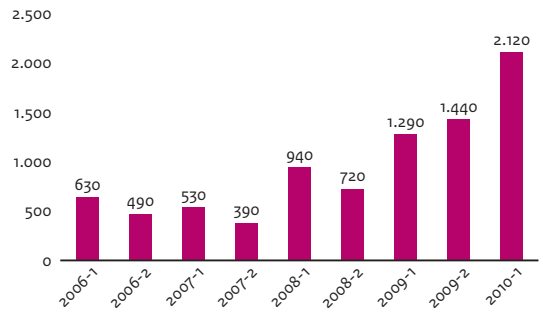
Afgehandelde aanvragen asiel voor bepaalde tijd naar soort beslissing

periode	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1
VVA-BEP verleend	3.070	3.070	3.500	5.010	4.200
wv. Verdragsvluchteling	*390*	*210*	*310*	*440*	*410*
wv. 3 EVRM	*870*	*920*	*1.270*	*2.130*	*2.150*
wv. Humanitair	*100*	*130*	*160*	*200*	*180*
wv. Onevenredige hardheid	*1.370*	*1.260*	*1.000*	*1.090*	*140*
wv. Afgel.stat. Echtgenoot/Minderj.kind	*300*	*500*	*720*	*1.070*	*1.210*
wv. Afgel.stat. Partner/Meerderj. kind	*40*	*40*	*40*	*80*	*110*
Niet inwil. VVA-BEP	2.890	2.780	4.400	5.370	5.340
Overige afdoeningen	710	380	490	510	500
Totaal asiel beslissingen	6.660	6.220	8.390	10.880	10.040

Tabel 2.3 Bron: IND

Wanneer bij een asielaanvraag blijkt dat de verantwoordelijkheid om de asielprocedure van een vreemdeling te behandelen in een andere lidstaat kan liggen, wordt een Dublin-claimprocedure opgestart. Nadat de andere lidstaat akkoord heeft gegeven op het claimverzoek, wordt de asielaanvraag die de vreemdeling in Nederland heeft gedaan, afgewezen en wordt de overdrachtsprocedure opgestart. Sinds het tweede halfjaar van 2008 stijgt het aantal afwijzingen van de asielaanvraag op grond van een geaccordeerde Dublinclaim in een andere EU-lidstaat hetgeen is weergegeven in grafiek 2.12. De stijging in het eerste halfjaar van 2010 vergeleken met dezelfde periode in 2009 bedraagt 64%.

Overzicht aantal afgewezen asielaanvragen o.g.v. Dublin per halfjaar

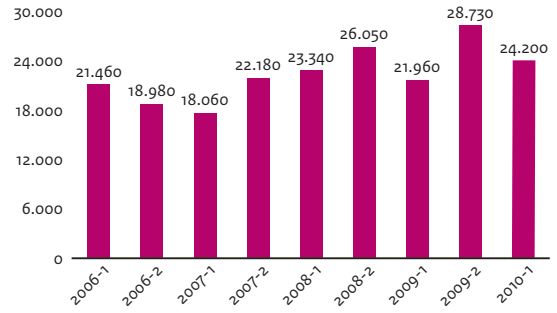


Grafiek 2.12 Bron: IND

Uitgenodigde Vluchtelingen

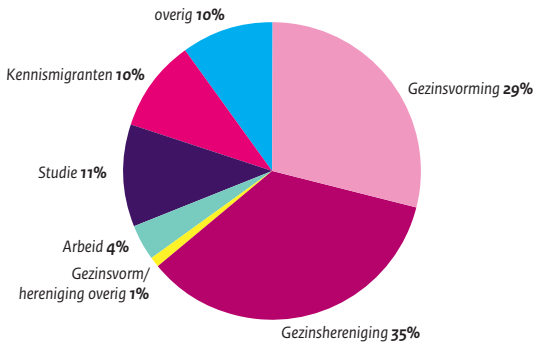
In het eerste halfjaar van 2010 hebben circa 200 uitgenodigde vluchtelingen een verblijfsvergunning gekregen. In het eerste halfjaar van 2009 waren dit ook circa 200 vluchtelingen. Met betrekking tot uit te nodigen vluchtelingen is voor 2008 tot en met 2011 een quotum afgesproken van 2.000 personen in vier jaar.

Overzicht MVV-aanvragen totaal per halfjaar



Grafiek 2.13 Bron: IND

Overzicht MVV-aanvragen naar verblijfsdoel in %



Grafiek 2.14 Bron: IND

2.3 Toelating Regulier

2.3.1 Instroom Toelating Regulier

Aanvragen MVV

Het aantal bij de IND ingediende aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) bedroeg in het eerste halfjaar van 2010 circa 24.200. Grafiek 2.13 toont het overzicht van de aantallen aanvragen voor een MVV gedurende de afgelopen jaren. Ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009, toen circa 21.960 MVV-aanvragen werden gedaan, is het totale aantal MVV-aanvragen in deze rapportageperiode gestegen met 10%.

De stijging is, net als in de vorige rapportageperiode, toe te schrijven aan het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel 'Gezinsvorming / gezinshereniging' of voor 'Pleegkind'. Deze toename betreft voornamelijk aanvragen voor verblijf van nareizende familieleden en pleegkinderen met de Somalische nationaliteit. Bij een inwilliging van de MVV-aanvraag en na aankomst in Nederland dienen deze nareizigers een aanvraag voor een VVA voor bepaalde tijd in. In de themabijlage (bijlage 1) over Somaliërs in de Vreemdelingenketen wordt uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van de MVV-aanvragen van nareizigers uit Somalië.

In grafiek 2.14 worden de aandelen weergegeven van het aantal MVV-aanvragen per verblijfsdoel in het eerste halfjaar van 2010. De aantallen voor de afgelopen rapportageperioden worden getoond in tabel 2.4.

Overzicht MVV-aanvragen naar verblijfsdoel totaal per halfjaar

	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1
Gezinsvorming	13.510	13.350	6.050	6.580	6.910
Gezinshereniging			6.630	9.200	8.560
Gezinsvorm/ hereniging overig			270	310	210
Arbeid	1.850	1.610	1.640	1.260	1.030
Studie	3.010	5.300	2.760	5.770	2.780
Kennismigranten	3.330	3.510	2.220	2.250	2.310
Overig	1.640	2.290	2.400	3.370	2.400
Totaal	23.340	26.050	21.960	28.730	24.200

Tabel 2.4 Bron: IND

Bij het verblijfsdoel Arbeid is in het eerste halfjaar van 2010 vergeleken met dezelfde periode in het vorige jaar opnieuw een daling te zien in het aantal MVV-aanvragen. Dit is een daling die doorzet vanaf het eerste halfjaar van 2008. Dat de vraag naar arbeidsmigranten daalt, houdt verband met de economische crisis en de algemeen dalende vraag naar arbeid en stijgende werkloosheid en met de beschikbaarheid van arbeidskrachten uit de Midden- en Oosteuropese (MOE) landen die in 2004 en 2007 lid zijn geworden van de EU.

Bij vergelijking tussen het eerste halfjaar van 2010 en dat van 2009 blijkt dat het aantal MVV-aanvragen voor het verblijfsdoel 'Studie' nagenoeg gelijk is gebleven en dat het aantal bij het verblijfsdoel 'Kennismigrant' licht is toegenomen met 4%. Die toename heeft te maken met de licht

aantrekkende economie, waardoor de vraag naar met name hoger opgeleide migranten ook toeneemt.

Aanvragen VVR

Het totaal aantal ingediende aanvragen voor een verblijfsvergunning regulier (VVR) bedroeg in het eerste halfjaar van 2010 circa 24.540. Grafiek 2.15 toont het overzicht van de aantallen aanvragen voor een VVR gedurende de afgelopen jaren.
Ten opzichte van dezelfde periode in 2009 (circa 25.900 VVR-aanvragen) is het aantal in het eerste halfjaar van 2010 gedaald met 6%. Een vergelijkbare daling deed zich ook al voor in de vorige rapportageperiode (ook daar in vergelijking met een jaar eerder).

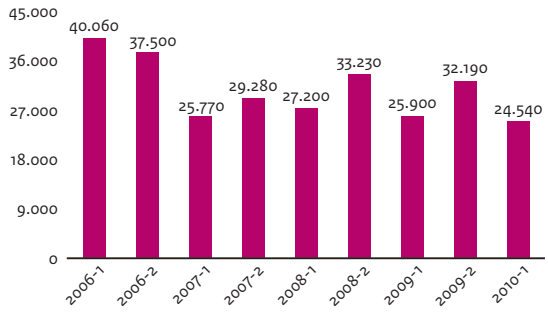
Deze daling betreft voornamelijk het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel 'Gezinsvorming / gezinshereniging' en 'Arbeid'. Ondanks de daling van 4% bij het aantal aanvragen voor 'Gezinsvorming / gezinshereniging' in het eerste halfjaar van 2010, vertegenwoordigt die categorie aanvragen in deze periode het grootste deel van de aanvragen voor een VVR, te weten 42%. Het betrof ruim 10.190 aanvragen. Bij het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel 'Kennismigrant' doet zich een stijging voor van 7% ten opzichte van dezelfde periode in 2009. In grafiek 2.16 worden de aandelen aanvragen per verblijfsdoel weergegeven voor de rapportageperiode. In tabel 2.5 zijn de aantallen opgenomen van de VVR-aanvragen per halfjaar en naar verblijfsdoel.

Overzicht VVR-aanvragen totaal naar verblijfsdoel per halfjaar

	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1
Gezinsvorming	10.830	11.130	3.990	4.930	5.640
Gezinshereniging			6.230	6.020	4.180
Gezinsvorm/ hereniging overig			370	440	380
Arbeid	2.560	2.200	1.720	1.790	1.470
Studie	2.330	6.990	2.760	7.390	2.740
Kennismigranten	3.190	4.010	2.680	2.730	2.850
Overig	8.290	8.900	8.150	8.890	7.280
Totaal	27.200	33.230	25.900	32.190	24.540

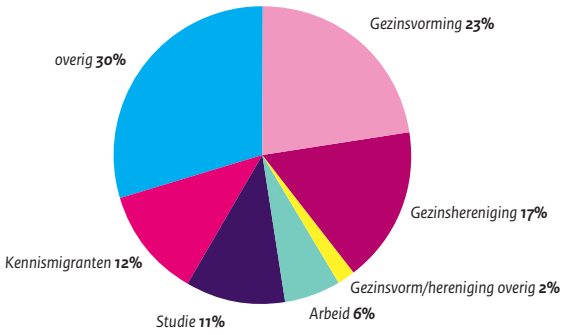
Tabel 2.5 Bron: IND

Overzicht aantal VVR-aanvragen totaal per halfjaar



Grafiek 2.15 Bron: IND

Overzicht VVR-aanvragen naar verblijfsdoel in %



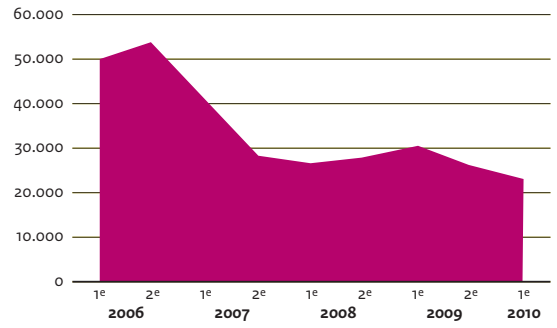
Grafiek 2.16 Bron: IND

Het aantal aanvragen voor een verlenging VVR, voor een wijziging van de verblijfsgrond (beperking) of een VVR voor onbepaalde tijd is in het eerste halfjaar van 2010 met 29% gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2009. In het eerste halfjaar van 2009 bedroeg dit aantal aanvragen nog circa 51.720 ten opzichte van 36.500 in het eerste halfjaar van 2010. Voor zover het gaat om de daling van het aantal aanvragen VVR voor onbepaalde tijd is het aannemelijk dat er een verband bestaat met de verhoging van de leges per 1 november 2009 en de invoering van het inburgeringsvereiste per 1 januari 2010.

2.3.2 Doorstroom Toelating Regulier

Een reguliere toelatingsprocedure heeft een doorlooptijd. Er bestaat aldus een voorraad aan procedures bij de IND die in deze paragraaf inzichtelijk wordt gemaakt.

Overzicht voorraad MVV, VVR, Regulier Beroep
en Regulier Hoger Beroep per halfjaar



Grafiek 2.17 Bron: IND/Rvdr/RvS

Indien beroep wordt ingediend in een toelatingsprocedure zal de behandeltijd van de Vreemdelingenkamers, en in geval hoger beroep wordt ingediend de behandeltijd van de Afdeling, van invloed zijn op de doorlooptijd van de procedure. In deze paragraaf wordt daarom ook de instroom, uitstroom en voorraad bij de Vreemdelingenkamers en bij de Afdeling weergegeven.

De voorraden die in deze paragraaf worden besproken, geven de stand van zaken weer aan het einde van de rapportageperiode. In grafiek 2.17 wordt de ontwikkeling van de voorraad reguliere toelatingszaken (inclusief MVV-aanvragen, VVR-aanvragen, reguliere zaken in beroep en hoger beroep) gedurende de afgelopen jaren, per halfjaar, getoond.

Voorraad Regulier bij de IND

Het aantal aanvragen voor een MVV of VVR, dat eind juni 2010 bij de IND in behandeling was, bedraagt bijna 6.290 respectievelijk ruim 4.290. Ten opzichte van dezelfde periode in 2009 is de voorraad MVV-aanvragen met 29% en de voorraad VVR-aanvragen met 28% gedaald. De daling van de voorraad MVV is onder meer het gevolg van het grote aantal afhandelingen van MVV-aanvragen van nareizende familieleden met de Somalische nationaliteit (zie ook bijlage 1).

Het aantal VVR- en MVV-bezwaren dat eind juni 2010 in behandeling was bij de IND bedraagt circa 3.450 hetgeen een daling betekent van 32% vergeleken met eind juni 2009, toen circa 5.060 bezwaarzaken in behandeling waren.

Beroepszaken Regulier bij de Vreemdelingenkamers

Bij de Vreemdelingenkamers is het aantal ontvangen reguliere beroepszaken met 19% afgenomen ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009; circa 5.970 beroepen en voorlopige voorzieningen ten opzichte van de circa 7.410 in het eerste halfjaar van 2009. De instroom was in 2009 echter incidenteel hoog door de circa 1.000 extra zaken als gevolg van de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet. In het eerste halfjaar van 2010 zijn in totaal circa 6.600 reguliere beroepen afgedaan. De Rechtspraak streeft er naar de voorraad eind 2010 te hebben teruggebracht tot de reguliere werkvoorraad.

Hoger beroepzaken Regulier bij de Raad van State

In het eerste halfjaar van 2010 zijn bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State circa 940 reguliere vreemdelingenzaken in hoger beroep ontvangen (hoofdzaken en voorlopige voorzieningen). Circa 890 zaken zijn in dit eerste halfjaar afgedaan, met een gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken van 15 weken. In het eerste halfjaar 2009 was er sprake van een instroom van circa 490 zaken en een uitstroom van circa 610 zaken met een gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken van 18 weken.
De sterk verhoogde instroom in het tweede halfjaar van 2009, ten opzichte van het eerste halfjaar 2009, heeft zich in het eerste halfjaar van 2010 doorgezet. Hierdoor is de onderhanden werkvoorraad reguliere zaken met circa 250 zaken gestegen ten opzichte het eerste halfjaar van 2009 (van circa 290 naar circa 540).

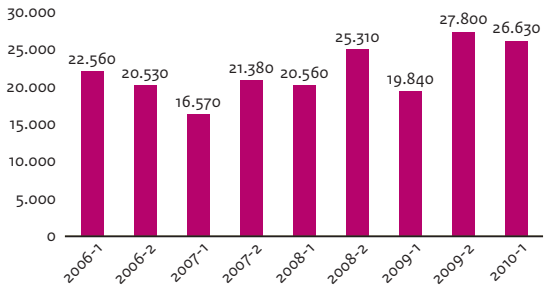
2.3.3 Uitstroom Toelating Regulier

In het eerste halfjaar van 2010 zijn circa 26.630 aanvragen voor een MVV en circa 22.910 aanvragen voor een VVR afgehandeld. In dezelfde periode vorig jaar zijn circa 19.840 aanvragen voor een MVV en circa 24.060 aanvragen voor een VVR afgehandeld. Grafiek 2.18 toont het overzicht van de aantallen afgehandelde aanvragen voor een MVV en grafiek 2.19 toont het overzicht van de aantallen aanvragen voor een VVR gedurende de afgelopen jaren.

In 56% respectievelijk 89% van het bovengenoemde aantal behandelde MVV- en VVR-aanvragen heeft dit geleid tot een inwilliging van de aanvraag. In dezelfde periode van 2009 was dit 72% respectievelijk 87%. Het lagere inwilligingspercentage bij MVV in deze rapportageperiode is vooral het gevolg van het afhandelen van een aanzienlijke voorraad MVV-aanvragen van nareizende familieleden met de Somalische nationaliteit (zie ook bijlage 1). Het betreft dan vooral aanvragen om een advies waarbij op basis van de adviesaanvraag geen positief advies gegeven kan worden omdat hiertoe benodigde informatie ontbreekt. De MVV-aanvragen zijn voor 99% en de VVR-aanvragen zijn voor 98% binnen de wettelijke termijn beslist.

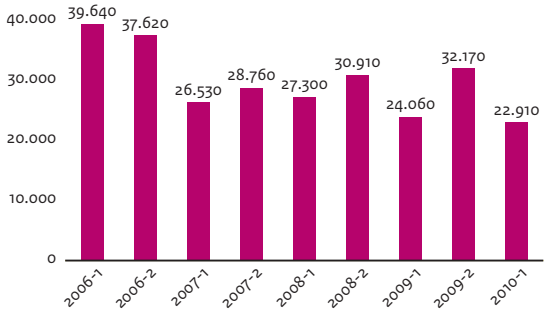
In tabel 2.6 wordt het aantal afwijzingen en het aantal inwilligingen van respectievelijk MVV- en VVR-aanvragen voor het eerste halfjaar van 2010 per verblijfsdoel getoond.

Overzicht aantal afgehandelde MVV-aanvragen per halfjaar



Grafiek 2.18 Bron: IND

Overzicht aantal afgehandelde VVR-aanvragen per halfjaar



Grafiek 2.19 Bron: IND

Aantal afgehandelde MVV-en VVR-aanvragen naar verblijfsdoel, 2010-1

MVV	Afwijzing	Inwilliging
Gezinshereniging	6.260	4.440
Gezinsvorming	3.060	3.830
Overig niet indeelbaar	220	0
Arbeid	170	790
Studie	0	2.190
Kennismigrant	0	2.290
Overig	1.510	1.440
Totaal	11.220	14.970
VVR	Afwijzing	Inwilliging
Gezinshereniging	160	4.860
Gezinsvorming	120	3.730
Overig niet indeelbaar	160	170
Arbeid	230	930
Studie	0	2.660
Kennismigrant	0	2.570
Overig	1.450	5.380
Totaal	2.130	20.290

Tabel 2.6 Bron: IND

Daarnaast zijn er in het eerste halfjaar van 2010 circa 35.520 aanvragen voor een verlenging VVR, voor een wijziging van de verblijfsgrond (beperking) of een VVR voor onbepaalde tijd afgehandeld. Hiervan werd 91% ingewilligd.

Zoals hierboven reeds gemeld, bedroeg het aantal ingediende MVV-aanvragen in het eerste halfjaar van 2010 circa 24.200 en het totaal aantal afgehandelde MVV-aanvragen 26.630 (een ingediende aanvraag hoeft niet in dezelfde rapportageperiode te zijn behandeld). Van het aantal afgehandelde MVV-aanvragen is circa 14.970 ingewilligd en circa 11.220 afgewezen. Onder deze afwijzingen bevinden zich relatief veel afwijzigingen van MVV-aanvragen van Somaliërs (circa 5.630, 50%). Bijna 100% daarvan betrof MVV-aanvragen voor het verblijfsdoel Gezinsvorming of Gezinshereniging (inclusief nareis in het kader van asiel) zoals te zien is in onderstaande tabel. Naar aanleiding van fraudegevallen is een maatregel getroffen waarbij de bewijslast bij een gesteld gezinsverband werd verzwaard. Vanaf het eerste halfjaar van 2009 neemt het aantal inwilligingen MVV-nareis sterk af ten opzichte van het aantal afwijzingen. Voor een verdere beschouwing wordt verwezen naar de bijlage 1 in de rapportage 'Somaliërs in de Vreemdelingenketen'.

MVV-aanvragen voor Gezinshereniging en Gezinsvorming, 2010-1

	Totaal B2	Somaliërs B2 (plus nareis / B3*)
Aantal ingediende MVV-aanvragen	15.680	4.550
Aantal afgehandelde MVV-aanvragen	17.990	7.400
Waarvan ingewilligd	*8.270*	*1.750*
Waarvan afgewezen	*9.540*	*5.630*
Waarvan overig (niet inhoudelijk afgedaan)	*180*	*30*
Voorraad MVV-aanvragen	4.700	2.020

* Somaliërs die verblijf zoeken in Nederland in het kader van een van de verblijfsdoelen voor gezinsmigratie, met name bij nareis, vragen relatief vaak overkomst van pleegkinderen aan. Omdat in de registratie van nareizende Somaliërs ook onder B3 (pleegkinderen) wordt opgevoerd, is in deze kolom zowel Gezinshereniging en Gezinsvorming (B2, en inclusief nareis) als Pleegkinderen (B3) getoond.

Tabel 2.7 Bron: IND

Gemeenschapsrecht / Europaroute

Op 18 december 2009 is het onderzoek 'Gemeenschapsrecht en gezinsmigratie – Het gebruik van gemeenschapsrecht door gezinsmigranten uit derde landen' aan de Tweede Kamer aangeboden[7]. In navolging van deze brief worden hier de aantallen behandelde aanvragen, de inwilligingen en de afwijzingen van het beroep op gezinsmigratie op grond van het gemeenschapsrecht weergegeven. De aantallen gelden zowel voor de aanvragen van Nederlandse referenten als van referenten uit andere EU-lidstaten. Bij de aanbieding van het onderzoek golden de cijfers voor 2009 tot en met de maand september. Gedurende de eerste negen maanden van 2009 werden circa 1.890 aanvragen gedaan en werd 27% van de aanvragen afgewezen en in 2008 (het volledige kalenderjaar) werden circa 2.560 aanvragen gedaan en was het afwijzingspercentage 11%.

[7] Kamerstukken II, vergaderjaar 2009-10, 32 175, nr.6.

In deze rapportageperiode, het eerste halfjaar van 2010, werden circa 1.810 aanvragen voor het verblijf van een gezinslid uit een land buiten de EU op grond van het gemeenschapsrecht behandeld. Daarmee steeg dit aantal met 10% in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 toen het om circa 1.650 aanvragen ging. Het aandeel inwilligingen en het aandeel afwijzingen van de behandelde aanvragen bleven in het eerste halfjaar van 2010 daarentegen ongewijzigd, met respectievelijk 72% en 26% van het totaal.
Tabel 2.8 laat een overzicht zien van afgehandelde aanvragen voor verblijf van een gezinslid op grond van het gemeenschapsrecht naar soort beslissing per halfjaar.

Overzicht afgehandelde aanvragen voor verblijfsrecht o.g.v. het gemeenschapsrecht naar soort beslissing per halfjaar

Gemeenschapsrecht/Europaroute	2009-1	2009-2	2010-1
Afwijzing	420	580	470
Inwilliging	1.180	1.550	1.310
Overig	40	50	40
Totaal	1.650	2.180	1.810

Tabel 2.8 Bron: IND

2.4 Ontwikkelingen Toelating

Bijzonder asielbeleid
Gedurende het eerste halfjaar van 2010 gold een categoriaal beschermingsbeleid voor de vreemdelingen afkomstig uit:
Ivoorkust; en niet-arabische bevolkingsgroepen uit Noord-, West- en Zuid-Darfur te Soedan.

Op 30 juni 2010 werd de Tweede Kamer geïnformeerd[8], dat het categoriaal beschermingsbeleid ten aanzien van Ivoorkust zou worden beëindigd. De intrekking van het beleid van categoriale bescherming houdt in dat de vergunningen voor bepaalde tijd die op grond van dit beleid zijn verleend, zullen worden herbeoordeeld.

Beëindigen categoriaal beschermingsbeleid Irak
Op 9 oktober 2008 is door de Tweede Kamer een motie aangenomen 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 Irakese zaken van vóór en na de datum van de beleidsbeëindiging met elkaar vergeleken. In tabel 2.9 zijn de aantallen opgenomen van het aantal verleende VVA's aan Irakezen vóór en na beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid Centraal-Irak.

[8] Kamerstukken II, 2009-10 19 637, nr.1354.

VVA's Irak vóór en na beëindiging cat. beschermingsbeleid Centraal-Irak

	Verleend ogv art. 29 1e lid onder a	Verleend ogv art. 29 1e lid onder b	Verleend ogv art. 29 1e lid onder d	Totaal verleend
3-8-2007 tot 22-11-2008	150 (ca 4,5%)	580 (ca 18%)	2.230 (ca 67%)	3.320 (100%)
22-11-2008 tot 1-7-2009	110 (ca 11%)	520 (ca 50%)	-	1.040 (100%)
1-7-2009 tot 1-1-2010	100 (ca 9%)	570 (ca 58%)	10 (ca 1%)	1.000 (100%)
1-1-2010 tot 01-07-2010	90 (ca 10%)	520 (ca 58%)	0 (0 %)	890 (100%)

De gronden art.29,1,c,e en f zijn niet weergegeven. De percentages tellen dan ook niet op tot 100%.

Tabel 2.9 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 eind 2010 een kwalitatief onderzoek starten naar de gevolgen van de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid.

Somalische vreemdelingen in het toelatingsproces

De Staatssecretaris van Justitie heeft bij brief[9] op 3 april 2009 maatregelen aan de Tweede Kamer gemeld met betrekking tot de ontwikkelingen van asielzoekers afkomstig uit Somalië en de knelpunten die hierbij optreden. De beleidswijziging is, na bespreking met de Tweede Kamer, op 19 mei 2009 in werking getreden. Onder andere gaat het om de hoge instroom van nareizende gezinsleden, in het bijzonder pleegkinderen, waar sprake blijkt te zijn van fraude en misbruik. In dezelfde brief heeft de Staatssecretaris van Justitie het beëindigen van het categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië aangekondigd.

Daarnaast is in maart 2010 aan de Tweede Kamer gemeld dat het beleid ten aanzien van de bevolkingsgroep Reer Hamar uit Somalië is gewijzigd, waarbij deze bevolkingsgroep is aangewezen als groep die systematisch bloot staat aan schending van artikel 3 EVRM.

In een eenmalige themabijlage bij deze rapportage Vreemdelingenketen (zie bijlage 1) wordt een overzicht gegeven van Somaliërs in de Vreemdelingenketen waarbij ook wordt ingegaan op de gevolgen van het gevoerde beleid.

Verbeterde asielprocedure

Het wetsvoorstel tot verbetering van de asielprocedure is op 18 mei 2010 aangenomen door de Eerste Kamer. Aanpassingen van het Vreemdelingenbesluit, het Voorschrift Vreemdelingen, de Vreemdelingencirculaire en de Rva zijn vervolgens eind juni 2010 in het Staatsblad c.q. de Staatscourant gepubliceerd. Het Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure (PIVA) heeft de voorbereidingen getroffen opdat de verbeterde asielprocedure per 1 juli 2010 in werking is getreden.
De betere en snellere asielprocedure is ingevoerd om een rechtvaardig en humaan asielbeleid te bestendigen. De verbetering is voorzien door het betrachten van meer zorgvuldigheid wat betreft de voorbereiding van de asielzoeker, medisch advies omtrent zijn persoon en continuïteit in de rechtsbijstand. Snelheid wordt gemaakt door asielaanvragen

[9] Kamerstukken II, 2008-09 19 637, nr.1261.

zoveel als mogelijk te behandelen in de algemene asielprocedure en dubbele gehoren in de verlengde asielprocedure te voorkomen. Ook wordt zoveel mogelijk voorkomen dat (ex-)asielzoekers met rechtmatig verblijf op straat terecht komen door het bieden van opvang gedurende een vertrektermijn van vier weken na afwijzing van de asielaanvraag in de algemene asielprocedure. De (ex-)asielzoeker blijft verantwoordelijk voor zijn of haar vertrek. Hierbij blijft aandacht voor kwetsbare groepen zoals AMV's, asielzoekers met medische problemen en slachtoffers van mensenhandel.
Zie bijlage 2 voor een schematisch overzicht van de verbeterde asielprocedure wordt gegeven.

INDiGO
INDiGO, het nieuwe informatiesysteem van de IND, is voor het grootste gedeelte gerealiseerd. Het programma INDiGO wordt naar verwachting eind september 2010 afgerond. In de businesscase INDiGO werd er reeds rekening mee gehouden dat het systeem in de loop van 2011 volledig operationeel zou worden[10]. Dat is nog steeds de verwachting, maar ook in de afrondende fase blijft 'kwaliteit voor tempo' belangrijk.
In het eerste halfjaar van 2010 is ervoor gekozen INDiGO gefaseerd uit te rollen, te beginnen bij het digitaal dossier. De poststroom werd in de periode mei – augustus 2010 gedigitaliseerd, van de nodige kenmerken voorzien en beschikbaar gesteld aan de beslisunits. De bouw van functionaliteiten om werk te behandelen (de zogenoemde behandelplannen en business services), bevindt zich in de afrondende fase. Daarnaast worden specifieke functionaliteiten samen met de ketenpartners getest. In de volgende rapportageperiode zal de IND verder gaan met stapsgewijze in productiename van INDiGO in alle organisatieonderdelen.

Managementinformatie IND
De afgelopen jaren heeft de IND voor de registratie van gegevens voor de behandeling van verblijfsaanvragen gebruik gemaakt van verschillende systemen, waar INDIS de belangrijkste van was. Deze systemen worden vervangen door INDiGO. Dit betekent ook een verandering op het gebied van de managementinformatie.

In INDiGO worden gegevens op een andere manier vastgelegd hetgeen een andere gegevensstructuur oplevert alsmede een nieuw begrippenkader om van de gegevens in de nieuwe structuur managementinformatie te maken. Dit heeft tot gevolg dat cijfers die geleverd worden vanuit INDiGO beperkt vergelijkbaar zullen zijn met cijfers die eerder uit de oude systemen geleverd zijn. Vanzelfsprekend zullen deze wijzigingen altijd binnen de definities van gegevens, waarover in Europees verband wordt gerapporteerd, plaatsvinden.

Bij de start van INDiGO wordt ook gestart met het geleidelijk overbrengen van gegevens uit de oude systemen naar INDiGO. Het aantal zaken dat in INDiGO wordt behandeld zal in een periode van een aantal maanden geleidelijk toenemen. Het tempo wordt bepaald door de snelheid waarmee de organisatie op verantwoorde wijze de overgang naar INDiGO uit kan voeren. Er wordt uitgegaan van een overgangsperiode van vier tot zes maanden.

[10] Kamerstukken II, 2009-10, Aanhangsel, 353.

Tijdens deze transitiefase is het niet mogelijk actuele managementinformatie uit de systemen te verstrekken. Dit moment gaat in vanaf het begin van de maand waarop de transitie start. Wel blijft het mogelijk om historische informatie, tot aan de start van de transitie, te verstrekken.

Bij voltooiing van de overgang naar INDiGO na vier tot zes maanden kunnen dan weer actuele cijfers geleverd worden. Ook zal het nieuwe begrippenkader van INDiGO vanaf dat moment gaan gelden voor alle rapportages. Dit betreft zowel nieuwe rapportages met actuele cijfers, als cijfers uit eerdere rapportages over afgesloten perioden. Het nieuwe begrippenkader zal dan met terugwerkende kracht ook worden toegepast op de gegevens die uit de oude systemen zijn overgebracht. Op die manier wordt er voor gezorgd dat de nieuwe actuele cijfers uit INDiGO zo veel mogelijk vergelijkbaar zijn met cijfers over eerdere jaren, zodat er opnieuw een zinvolle historische context beschikbaar is. Bij de afronding van de overgangsperiode en de nieuwe cijfers zal op transparante wijze inzichtelijk worden gemaakt hoe de nieuwe cijfers zich verhouden tot de in het verleden geleverde cijfers opdat de betrouwbaarheid van de overgang op objectieve wijze wordt geborgd.

Financiële aspecten

Op basis van de resultaten van de aanbesteding in 2008 ten behoeve van INDiGO zijn de kosten geraamd op € 68 mln. Tijdens de behandeling van de Wet Modern migratiebeleid in de Tweede Kamer op 10 februari 2010[11] is aangekondigd dat de kostenraming geactualiseerd zou worden, omdat er voor gekozen was INDiGO een meer uitgebreid toepassingsgebied te geven. Ook is er op onderdelen versneld in verband met de verbeterde asielprocedure.

De financiële consequenties van het voorgaande zullen samen met de einduitkomst na afronding van het programma worden gerapporteerd.

Gezinsmigratie

In zijn brief[12] van 2 oktober 2009 aan de Tweede Kamer heeft het kabinet maatregelen aangekondigd ter versterking van de integratie en emancipatie van gezinsmigranten. Tevens zijn in deze brief maatregelen aangekondigd ter intensivering van het toezicht bij huwelijksmigratie. In de afgelopen periode is bekeken hoe de reeds lopende initiatieven binnen de IND kunnen worden gebundeld tot een systematische en organisatiebrede aanpak van fraude en misbruik. Uitgangspunt hierbij is dat fraude en misbruik zo veel als mogelijk moet worden voorkomen. De IND gaat daarbij gericht te werk, zodat het handhavinginstrumentarium zoveel als mogelijk wordt ingezet daar waar de risico's het grootst zijn.
Om te kunnen rapporteren over de inzet van het handhavinginstrumentarium en de resultaten die deze inzet heeft opgeleverd, is gegevensopbouw nodig. Deze gegevensopbouw heeft tot nu toe niet structureel plaatsgevonden en moet handmatig worden bijgehouden, nu ondersteuning door INDiGO nog niet mogelijk is. In de komende periode zal betrouwbare handmatige gegevensopbouw nader vorm krijgen.
In het vervolg op de brief van het kabinet wordt onder andere gestart met het simultaan horen op een van de diplomatieke posten, worden de vragenlijsten in het kader van verblijf bij partner standaard meege-

[11] Handelingen II 2009-10, 53.
[12] Kamerstukken II, 2009-10, 32 175, nr. 1.

stuurd en worden de resultaten van de adrescontrole door de VP in kaart gebracht.

Gevolgen uitspraak Chakroun
Op 4 maart 2010 heeft het Hof van Justitie van de EU uitspraak gedaan in de Nederlandse zaak C-578/08, Chakroun. Het Hof heeft geoordeeld dat het door Nederland gehanteerde onderscheid tussen Gezinsvorming en Gezinshereniging ten behoeve van de toelating van onderdanen van derde landen in strijd is met Richtlijn 2003/86/EG betreffende het recht op Gezinshereniging. Bovendien achtte het Hof de gehanteerde inkomensnorm bij Gezinsvorming, 120% van het minimumloon, te hoog. De regering heeft aan deze uitspraak gevolg gegeven door de inkomensnorm voor zowel Gezinsvorming als Gezinshereniging vast te stellen op een hoogte van 100% van het minimumloon. De inkomenseis voor alleenstaanden en alleenstaande ouders wordt, in overeenstemming met de percentages die gelden in de sociale zekerheidswetgeving, vastgesteld op respectievelijk 70% en 90% van het minimumloon. Deze normen vormen een referentiebedrag, waarvan in voorkomend geval kan worden afgeweken. Aangezien het onderscheid tussen Gezinsvorming en Gezinshereniging ook tot uiting kwam in de leeftijdseis, is deze eis uniform vastgesteld op het niveau dat eerst gold bij Gezinsvorming: 21 jaar voor beide partners.

Programma Implementatie Modern Migratiebeleid
Bij de IND is in het eerste halfjaar van 2010 verder gewerkt aan de voorbereidingen voor de tijdige implementatie van het Modern Migratiebeleid (MoMi) waarvan de inwerkingtreding voorzien is voor 1 januari 2011. Het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid is inmiddels ook door de Eerste Kamer aangenomen. De Wet en het Besluit zijn eind juli 2010 gepubliceerd in het Staatsblad. De lagere regelgeving (Voorschrift en Circulaire) is inmiddels in een vergevorderd stadium en zal omstreeks 1 oktober 2010 worden gepubliceerd.
Onderdeel van de implementatie is een intensieve afstemming met ketenpartners om de implementatie van MoMi tijdig te realiseren en te komen tot duidelijke afspraken.

Inmiddels zijn door middel van proeftuinen ervaringen opgedaan met onderdelen van het nieuwe beleid zodat daaruit lering kan worden getrokken voor de verdere implementatie. De inrichting van nieuwe werkprocessen en de communicatie met klanten was aan het einde van de rapportageperiode in volle gang en loopt naar tevredenheid.

BES-eilanden
In het kader van de Staatkundige hervorming van de Nederlandse Antillen zullen de eilanden Bonaire, St. Eustatius en Saba binnenkort onderdeel uitmaken van het Nederlandse staatsbestel. Deze zogenaamde BES-eilanden zullen vanaf de transitiedatum openbare lichamen zijn van het land Nederland. Voor de uitvoering van taken op het gebied van het vreemdelingenbeleid in de openbare lichamen is in het afgelopen half jaar gewerkt aan het op orde brengen van een toelatingsorganisatie die werkzaam zal zijn in de drie toekomstige openbare lichamen en die uitvoering zal gaan geven aan de vanaf de transitie geldende nieuwe vreemdelingenregelgeving. De werkzaamheden hiervoor zijn momenteel nog in volle gang en verlopen voorspoedig.

Leges
In 2010 zal een verhoging van de leges worden ingevoerd bij vermissing of diefstal van het verblijfsdocument. Daarnaast zullen de leges voor het terugkeervisum worden opgehoogd.

Legesheffing Turkse onderdanen
Op 29 april 2010 heeft het Hof van Justitie van de EU uitspraak gedaan in zaak C-92/07 van de Europese Commissie tegen Nederland inzake de legesheffing voor Turkse onderdanen. De zaak betreft een inbreukprocedure voor het Hof van Justitie, geïnitieerd door de Europese Commissie tegen Nederland. De Commissie beschouwde de heffing van leges voor verblijfsvergunningen voor Turkse onderdanen, zoals vormgegeven in de Nederlandse praktijk, ook waar het gaat om eerste toelating van Turkse onderdanen tot het Nederlandse grondgebied, als strijdig met de standstill-bepalingen van artikel 41, lid 1 van het Aanvullend Protocol en artikel 13 van Besluit 1/80. Het Hof is de Commissie hierin gevolgd. Dit heeft tot gevolg dat de meeste Turkse onderdanen en hun gezinsleden die voor een arbeidsgerelateerd verblijfsdoel naar Nederland komen vanaf 1 juli 2010 minder leges betalen.

Voor de legesheffing bij eerste toelating van Turkse werknemers en hun gezinsleden, waarvan het Hof in de onderhavige uitspraak aangeeft dat deze onevenredig zijn aan de leges die van burgers van de Unie worden geëist voor de afgifte van soortgelijke documenten, is aangesloten bij de tarieven die eerder naar aanleiding van de uitspraak in de zaak Sahin zijn geïntroduceerd voor Turkse onderdanen: € 60 voor een MVV en € 41 voor een verblijfsvergunning.

Turkse vreemdelingen die op de datum van de uitspraak een verblijfsprocedure (ook bezwaar of beroep) hadden lopen of na de uitspraak een aanvraag hebben ingediend krijgen in tweede helft van 2010 de te veel betaalde leges terug.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
Sinds 1 januari 2008 loopt in Nederland de pilot 'beschermde opvang' waar AMV's die (mogelijk) slachtoffer zijn of dreigen te worden van mensenhandel, beschermd worden opgevangen. In opdracht van het Ministerie van Justitie is de pilot door het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) geëvalueerd. Het rapport 'Evaluatie van de pilot beschermde opvang risico-AMV's is bij brief[13] van 18 juni 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden. In het eerste halfjaar van 2010 hebben zich geen ontwikkelingen voorgedaan op het AMV-beleid. De voorgenomen herijking, die in de brief[14] van 11 december 2009 aan de Tweede Kamer is neergelegd, werd door de val van het Kabinet controversieel verklaard. Wel is de verbeterde asielprocedure vanaf 1 juli 2010 ook van toepassing op AMV's.

Opzet van de evaluatie van de Regeling
Aan de Tweede Kamer is toegezegd[15] dat het WODC vanaf medio 2010 de uitvoering van de Regeling Afwikkeling Nalatenschap oude

[13] Kamerstukken II, 2009-10, 27 062, nr. 65.
[14] Kamerstukken II, 2009-10, 27 062, nr. 64.
[15] Kamerstukken II, 2009-10, 31 018, nr.52.

Vreemdelingenwet (hierna 'de Regeling') en de afspraken die daarover zijn gemaakt in het bestuursakkoord met de VNG van 25 mei 2007, zal evalueren. Met het WODC worden in dit verband afspraken gemaakt over de opzet van deze evaluatie. De evaluatie zal aandacht besteden aan het proces van vergunningverlening, het terugkeerproces voor personen die niet in aanmerking zijn gekomen voor de Regeling, de huisvesting, de inburgering en de tewerkstelling van statushouders, de afbouw van de noodopvang en de financiële afspraken die verbonden zijn aan de uitvoering van de Regeling.

Maatschappelijke coalitie voor Statushouders

Tijdens een Algemeen Overleg[16] van 19 november 2009 over de Regeling is toegezegd dat zou worden uitgezocht wat de stand van zaken is met betrekking tot het convenant van onder andere de MBO Raad en enkele andere onderwijsinstellingen om statushouders zo snel mogelijk een opleiding te geven of aan het werk te krijgen. In juli 2007 hebben verschillende maatschappelijke organisaties (waaronder de MBO Raad) inderdaad een gemeenschappelijk plan van aanpak opgesteld naar aanleiding van de Regeling, namelijk 'Samen werken aan een nieuwe start voor nieuwe Nederlanders'. Dit plan van aanpak is ook als input gebruikt voor het werkplan van de Taskforce Huisvesting Statushouders, die later dat jaar werd opgericht. De betrokken maatschappelijke organisaties zijn verschillende malen samengekomen om de voortgang en knelpunten te bespreken bij de uitvoering van dit plan van aanpak. Toen werd vastgesteld dat de uitvoering van de Regeling voorspoedig verliep, heeft deze 'maatschappelijke coalitie' zichzelf opgeheven maar de onderlinge lijnen en contacten tussen de betrokken maatschappelijke organisaties bestaan nog steeds.

Pilot Circulaire migratie

In het najaar van 2010 worden de eerste tijdelijke arbeidsmigranten in Nederland verwacht in het kader van de pilot Circulaire migratie. Deze pilot, die wordt uitgevoerd door Stichting 'Hersteld vertrouwen in de Toekomst'(HIT), is in januari 2010 gestart. In totaal zullen in 2010 en 2011 80 tijdelijke arbeidsmigranten uit Zuid-Afrika en 80 uit Indonesië naar Nederland komen. Na twee jaar keren zij terug. De pilot is niet primair bedoeld om Nederlandse vacatures op te vullen maar heeft de ontwikkelingsdoelstelling centraal staan. De Wereldbank zal de ontwikkelingsdimensie van de pilot evalueren.

[16] Kamerstukken II, 2009–10, 31 018, nr.57.

3 Toezicht en handhaving

De primaire doelstelling in dit proces is het bestrijden van criminaliteit en illegaliteit onder vreemdelingen. Dit gebeurt in samenhang met de strafrechtelijke aanpak. Onder meer wordt toezicht gehouden op asielzoekers en op vreemdelingen die hier niet langer mogen zijn opdat zij ter beschikking staan van de lopende asiel- en terugkeerprocedures. Prioriteit wordt gegeven aan de verwijdering van criminele en ongewenstverklaarde vreemdelingen waarbij wedertoegang zo veel mogelijk wordt voorkomen. Tevens wordt migratiecriminaliteit opgespoord om de ongewenste gevolgen van illegaliteit te bestrijden. Dit draagt bij aan het wegnemen van de voedingsbodem van illegaliteit (illegaal wonen en werken. Door middel van handhaving wordt ingezet op de voorkoming van misbruik en oneigenlijk gebruik van de vreemdelingenwet. Zo worden onder meer (identiteits) documenten gecontroleerd op echtheid en wordt toezicht gehouden op de naleving van de aan de afgegeven vergunning gestelde voorwaarden voor de geldigheid ervan.

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de activiteiten op het terrein van het toezichthouden op rechtmatig verblijf in Nederland, op het terrein van handhaving en op dat van het vreemdelingrechtelijke openbare-orde-beleid. Onder toezicht in het kader van het bestrijden van illegaliteit wordt verstaan binnenlands toezicht, toezicht aan de binnengrenzen en (mobiel) toezicht in en op de haventerreinen.

Het rechtelijk openbare-ordebeleid beoogt bij te dragen aan de naleving van de normen en waarden van de Nederlandse rechtsorde door gebruik te maken van de bevoegdheden in de Vreemdelingenwet en criminele vreemdelingen uit Nederland te verwijderen. Dit gebeurt bij voorkeur rechtstreeks vanuit strafrechtelijke detentie en, indien van toepassing, na intrekking van het verblijfsrecht en met een ongewenstverklaring. Het zogenaamde VRIS-protocol (Vreemdelingen in de strafrechtketen) ondersteunt dit proces. Het VRIS-protocol beschrijft de werkwijze tussen de vreemdelingen- en de strafrechtketen.

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

Dit toezicht wordt door de Vreemdelingenpolitie vormgegeven door het uitvoeren van persoons- en objectgerichte controles. Persoonsgerichte controles richten zich op bij de overheid bekende vreemdelingen wanneer sprake is van indicaties van fraude of misbruik of van het niet naleven van de aan de afgegeven vergunning gestelde voorwaarden, op uitgeprocedeerde vreemdelingen en op 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.

De KMar geeft invulling aan het binnenlands vreemdelingentoezicht door middel van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) uitgevoerd aan de binnengrenzen van het Schengengebied. 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 Mobiel Toezicht Veiligheid (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 vreemdelingentoezicht is de ZHP, complementair aan haar taak in het toegangsproces, belast met persoonscontroles in het kader van grensbewaking (toezicht van het haventerrein in het kader van het Havengerelateerd vreemdelingentoezicht (HVT)). De ZHP voert onder deze bevoegdheid binnen het havengebied van Rotterdam persoonscontroles uit op rechtmatig verblijf in Nederland en om na te gaan of personen zich niet aan grenscontroles onttrekken.

Tewerkstelling van illegaal verblijvende vreemdelingen.
De Arbeidsinspectie (AI) handhaaft de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Via werkplekcontroles worden werkgevers gecontroleerd op illegale tewerkstelling. De controles worden onder meer uitgevoerd door interventieteams die bestaan uit de AI, de Belastingdienst, de VP, het UWV, de SVB en de SIOD. Met het oog op het verifiëren van identiteitsdocumenten neemt de KMar op ad-hocbasis deel aan de interventieteams. In het geval van illegale tewerkstelling is de werkgever degene die de wet overtreedt. De AI richt zich daarom alleen op de werkgever en maakt tegen hem boete-rapport op. Het is niet de AI maar de VP die de betrokken vreemdeling in het kader van het toezicht op vreemdelingen kan oppakken. De AI inspecteert in die sectoren en bedrijven waarvan, op basis van een risicoanalyse, de kans aanzienlijk is dat werkgevers gebruik maken van illegale tewerkstelling.

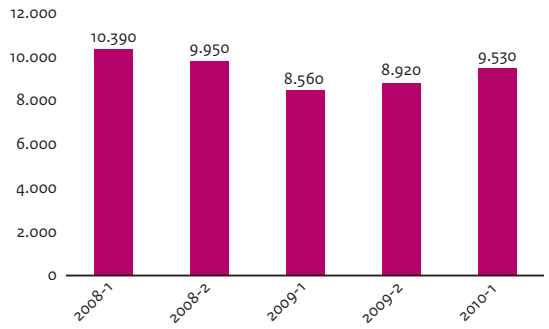
3.2 Instroom Toezicht en handhaving

Het aantal uit te voeren persoonscontroles in het toegangsproces is niet makkelijk in te plannen of te voorzien. Het kan worden gekenschetst als een 'aanbodgerelateerde' taak van de organisaties die een rol spelen in het vreemdelingentoezicht. De omvang en de samenstelling van de potentieel te controleren groep personen (het aanbod) is wisselend. Dit heeft invloed op de ontwikkeling van het aantal uitgevoerde persoonscontroles.

De persoons- en objectcontroles die de VP uitvoert, kunnen aanleiding zijn identiteitsonderzoeken uit te voeren. De aantallen identiteitsonderzoeken in de afgelopen jaren worden weergegeven in grafiek 3.1. Hierbij moet worden opgemerkt dat de aantallen in grafiek 3.1. exclusief de aantallen identiteitsonderzoeken zijn die de VP uitvoert in het kader van de asielprocedure. Het aantal identiteitsonderzoeken dat de VP in het eerste halfjaar van 2010 heeft uitgevoerd, is circa 9.530. Daarmee is dit aantal met 11 % gestegen ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009 en is sprake van een stijgende trend.

De KMar voert in het kader van het MTV persoonscontroles uit. In het eerste halfjaar van 2010 werden circa 225.420 personen gecontroleerd. Nadat het aantal persoonscontroles in het tweede halfjaar van 2009 steeg naar circa 264.150 is er in het aantal uitgevoerde persoonscontroles in het eerste halfjaar van 2010 een afname van 9% vergeleken met het eerste halfjaar van 2009. In 2009 werden toen circa 246.760 personen in het kader van het MTV gecontroleerd[17].

Overzicht aantal identiteitsonderzoeken VP per halfjaar



De gegevens van vóór 2008 zijn niet opgenomen wegens onvergelijkbaarheid met recentere gegevens.

Grafiek 3.1 Bron: VP

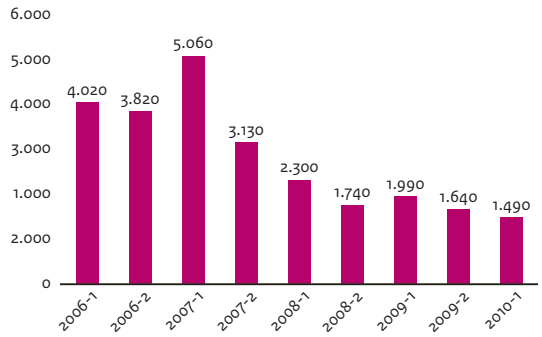
[17] In de rapportage Vreemdelingenketen januari - juni 2009 is gemeld dat in die periode bijna 256.000 persoonscontroles in het kader van het MTV waren uitgevoerd. Er bleken echter teveel registraties te zijn meegeteld, hetgeen overigens geen ketengevolgen heeft gehad. Na administratieve correcties bij de KMar is dit aantal bijgesteld naar circa 246.760 persoonscontroles.

De relatieve daling van het aantal uitgevoerde controles kan verband houden met fluctuaties in het aanbod van potentieel te controleren personen en het verkeersvolume in de grensstreek. Voorts is er in het eerste halfjaar van 2010 capaciteit ingezet in verband met de afhandeling van incidenten op grond van migratiecriminaliteit.

Van de circa 225.420 gecontroleerde personen is bij circa 1.490 personen (minder dan 1%) gebleken dat zij geen rechtmatig verblijf hadden in Nederland. Met die vaststelling stromen deze vreemdelingen in het proces Terugkeer in (zie paragraaf 4.2). Het aandeel vreemdelingen van wie tijdens persoonscontroles in het kader van het MTV bleek dat zij illegaal in Nederland verbleven, was ook in de vergelijkbare periode in 2009[18] minder dan 1% en blijft stabiel. In grafiek 3.2 wordt het aantal in de afgelopen jaren in het kader van MTV aangetroffen illegaal verblijvende vreemdelingen getoond.

In het kader van het Havengerelateerd vreemdelingentoezicht (HVT) heeft de ZHP op en nabij de haventerreinen van Rotterdam in het eerste halfjaar van 2010 bijna 1.780 persoonscontroles uitgevoerd. Daarbij zijn geen vreemdelingen aangetroffen die niet rechtmatig in Nederland verbleven.

Overzicht aantal i.h.k.v. MTV aangetroffen illegaal verblijvenden per halfjaar



Grafiek 3.2 Bron: KMar

3.3 Doorstroom Toezicht en handhaving

Indien na een identiteitsonderzoek blijkt dat een vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, kan de vreemdeling door de VP in bewaring worden gesteld ter fine van zijn of haar uitzetting. De zaak van de vreemdeling wordt dan overgedragen aan de DT&V, de vreemdeling zelf wordt overgedragen aan DJI.

De groep vreemdelingen die door de KMar in het kader van het MTV is aangetroffen, valt uiteen in vier categorieën. De eerste categorie wordt in bewaring gesteld ten behoeve van haar vertrek (48% in het eerste halfjaar van 2010), de tweede categorie reist onder toezicht van de KMar uit naar België of Duitsland (32%), de derde categorie krijgt de aanzegging Nederland te verlaten (16%) en de vierde en laatste categorie, die te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen, wordt overgedragen aan de IND voor de toelatingsaanvraag (4%).

Als in het toegangsproces, is de doorstroom in het toezichtsproces relatief snel. Ook hier is nauwelijks sprake van een voorraad aan zaken.

Indien de ZHP in het kader van het HVT een vreemdeling aantreft die niet rechtmatig in Nederland verblijft, wordt deze overgedragen aan de VP van het korps Rotterdam - Rijnmond.

[18] In de rapportage Vreemdelingenketen januari – juni 2009 is een foutief totaal aantal van circa 2.300 i.h.k.v. MTV aangetroffen illegaal verblijvenden genoemd. Het juiste aantal is circa 1.990.

3.4 Uitstroom Toezicht en handhaving

Uit de identiteitsonderzoeken die de VP uitvoert, kan blijken dat de betreffende vreemdeling rechtmatig verblijf heeft in Nederland of dat daarvan geen sprake is. In het laatste geval krijgt de vreemdeling de aanzegging Nederland te verlaten of, indien daar aanleiding toe is, wordt de vreemdeling in bewaring gesteld en wordt de zaak overgedragen aan de DT&V waar het vertrek van de vreemdeling ter hand wordt genomen. De VP heeft in het eerste halfjaar van 2010 de dossiers van circa 2.990 vreemdelingen overgedragen aan de DT&V.

Het aantal vreemdelingen waarvan in het eerste halfjaar van 2010 in het kader van het MTV (KMar) bleek dat geen sprake was van rechtmatig verblijf in Nederland (circa 1.490), is ook op verschillende manieren het toezichtsproces uitgestroomd.

Circa 710 illegaal verblijvende vreemdelingen zijn in bewaring gesteld ten behoeve van hun vertrek. Hun zaken zijn overgedragen aan de DT&V. Ook zijn circa 480 personen van de in de eerste helft van 2010 aangetroffen illegalen onder toezicht van de KMar uitgereisd naar België of Duitsland. Circa 230 personen hebben in deze periode een aanzegging gehad Nederland te verlaten. Daarnaast zijn circa 70 personen overgedragen aan de IND voor de behandeling van een toelatingsaanvraag.

3.5 Ontwikkelingen Toezicht en handhaving

Aantal veroordelingen mensensmokkel / en -handel
De toenmalige Staatssecretaris van de Justitie heeft naar aanleiding van het verzoek van het lid Spekman in mei 2009 toegezegd de mogelijkheid te bezien om in de rapportage Vreemdelingenketen te berichten over het aantal veroordelingen mensensmokkel en mensenhandel.

Op grond van beschikbare gegevens van het OM kan worden vastgesteld dat in het eerste halfjaar van 2010 circa 40 veroordelingen in mensenhandelzaken zijn geregistreerd en circa 70 in mensensmokkelzaken. Deze gegevens geven overigens geen inzicht in de nationaliteit van de daders, noch kan inzicht worden gegeven in de aantallen slachtoffers die bij deze zaken betrokken waren.

Pilot Intensivering OVR
De pilot Intensivering OVR (Ongewenstverklaring) heeft tot doel om te onderzoeken of via de ongewenstverklaring van illegalen illegaliteit in Nederland effectiever bestreden kan worden. De pilot is afgerond en geëvalueerd. De beleidsconsequenties van de pilot worden thans in beeld gebracht, waarover gerapporteerd zal worden tezamen met de resultaten van het programma Uitzetten/vastzetten.

De in de pilot afgesproken en afgestemde werkwijze en registratie heeft er toe geleid dat er gedurende de looptijd van de pilot in de deelnemende regio's circa 325 illegale vreemdelingen zijn ingestroomd en gelabeld. Grofweg de helft van deze vreemdelingen is met behulp van de DT&V en al dan niet vrijwillig teruggekeerd naar het land van herkomst of een derde land. Grofweg een derde is met een aanzegging

om Nederland te verlaten heengezonden. Van deze groep zijn circa vijftien personen nogmaals aangetroffen, aangehouden en ongewenst verklaard. Uiteindelijk is één persoon daarna nogmaals aangetroffen, aangehouden en vervolgd op grond van artikel 197 Sr. De resultaten van de pilot maken het aannemelijk dat het (landelijk) consequent verbaliseren van overtredingen van de Vreemdelingenwet zal leiden tot meer ongewenstverklaringen en zal bijdragen aan de bestrijding van illegaal verblijf in Nederland. De resultaten uit de pilot zullen betrokken worden bij de verdere visievorming op de politiële vreemdelingentaak.

Pilot EU OVR
Om de kaders vast te stellen waarbinnen criminele EU-onderdanen ongewenst kunnen worden verklaard heeft tot 1 januari 2009 een pilot plaatsgevonden. Er zijn bijna 40 zaken waarin een EU-onderdaan in Nederland ongewenst was verklaard aangemeld voor de pilot. De pilot heeft relevante jurisprudentie opgeleverd. In twee zaken heeft de rechtbank geoordeeld dat de feiten die hebben geleid tot de OVR-verklaring een maatschappelijk ontwrichtend karakter hebben en kunnen leiden tot verblijfsbeëindiging. Indien uit de pilot verdere relevante jurisprudentie ontstaat wordt hierover gerapporteerd.

Programma Uitzetten / Vastzetten
Zoals vermeld in de brief[19] van 30 oktober 2009 zal het programma Uitzetten/Vastzetten een cijfermatig inzicht in de behaalde resultaten presenteren in de rapportage Vreemdelingenketen. Het programma loopt door in het tweede halfjaar van 2010. De resultaten van het programma zullen nadat het programma is beëindigd, worden opgenomen in de rapportage.

Inwerkingtreding aangescherpt openbare ordebeleid
Het aangescherpte openbare ordebeleid, zoals aangekondigd bij brief[20] van 30 oktober 2009, is per 1 augustus 2010 in werking getreden. Het Vreemdelingenbesluit en de Vreemdelingencirculaire zijn hiertoe gewijzigd. In de rapportage Vreemdelingenketen juli - december 2009 (p. 33) is kort weergegeven om welke maatregelen het hier gaat. De maatregelen zijn in het bijzonder gericht op de aanpak van daders van ernstige delicten en veelplegers. Het nieuwe beleid heeft tot doel de veiligheid in Nederland te vergroten door criminele vreemdelingen te allen tijde “lik op stuk” te geven.

Vanwege het rechtszekerheidsbeginsel is voor de toepassing van deze wijzigingen overgangsrecht opgenomen. Het overgangsrecht bepaalt dat het nieuwe openbare-ordebeleid buiten toepassing blijft, indien de vreemdeling zich na de inwerkingtreding van dit besluit niet meer schuldig maakt aan misdrijven. Indien de vreemdeling zich na de inwerkingtreding van dit besluit evenwel wederom schuldig maakt aan misdrijven wordt wel uitgegaan van de nieuwe normen, waarbij uiteraard ook de vóór de inwerkingtreding van dit besluit wegens misdrijf opgelegde straffen en maatregelen worden betrokken.

De eerste zaken die vallen onder het nieuwe recht zullen zich vermoedelijk eerst na enkele weken na inwerkingtreding van de nieuwe regel-

[19] Kamerstukken II, 2009/10, 19 637, nr.1306.
[20] Idem.

geving per 1 augustus 2010 voordoen. Het misdrijf moet immers gepleegd zijn na de inwerkingtreding van het besluit en de criminele vreemdeling moet wegens dat feit onherroepelijk zijn veroordeeld.

In de volgende rapportage Vreemdelingenketen zal nader worden gerapporteerd over het aangescherpte beleid. Conform de tijdens het Algemeen Overleg van 27 januari 2010 door de toenmalige Staatssecretaris van Justitie gedane toezegging zal het nieuwe beleid over enkele jaren worden geëvalueerd door het WODC waarbij het WODC-rapport 'Toepassing en aanscherping van de glijdende schaal' als nulmeting zal dienen.

Implementatie Richtlijn maatregelen illegaal verblijvende vreemdelingen
De Richtlijn[21] tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, moet uiterlijk op 20 juli 2011 zijn omgezet in nationale regelgeving. Nederland voldoet al in hoge mate aan de richtlijnbepalingen .

[21] Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009.

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 kunnen terugkeren naar het land van herkomst of vertrekken naar een ander land waar toegang is gewaarborgd. De vreemdeling is daarvoor zelf verantwoordelijk. Als hij hieraan geen gehoor geeft, vindt de terugkeer naar het land van herkomst of vertrek naar een ander land waar de toegang is gewaarborgd gedwongen plaats.

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft inzicht in de activiteiten van de overheid om het daadwerkelijke zelfstandige en zo nodig gedwongen vertrek van vreemdelingen te realiseren. Hoewel vertrek uit Nederland niet altijd terugkeer naar het land van herkomst hoeft in te houden, worden deze activiteiten samengevat als 'het proces Terugkeer'. De organisaties die in het terugkeerproces met name een rol spelen zijn de DT&V, DJI, de KMar en de ZHP. In dit kader geeft dit hoofdstuk tevens inzicht in de ondersteuning van dit proces door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de andere terugkeeractiviteiten van IOM.

De doelgroep van het proces Terugkeer bestaat uit vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) hebben en de groep die na een afwijzende asielbeschikking een vertrektermijn heeft gekregen. Zij worden daarom beschouwd als instroom in het proces Terugkeer. Instroom in het terugkeerproces vindt plaats vanuit andere processen in de Vreemdelingenketen.

Een vreemdeling stroomt het terugkeerproces uit als hij of zij vertrekt, aantoonbaar of zelfstandig zonder toezicht (zie paragraaf 4.4). Daarnaast kan uitstroom uit het terugkeerproces plaatsvinden door (weer) in te stromen in het toelatingsproces vanwege een ingediende toelatingsaanvraag dan wel vanwege vergunningverlening.

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 DT&V of 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.

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'.

De KMar en ZHP ontplooien verwijder- en terugkeeractiviteiten na een toegangsweigering aan de grens. Indien daarbij (vervangende) reisdocumenten benodigd zijn, of het AMV's betreft, als op het AC de asielaanvraag is afgedaan of als er medische bijzonderheden zijn, wordt het vertrek een zaak voor de 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:

- 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 augustus 2010.

Sinds 1991 heeft de Nederlandse overheid een overeenkomst met IOM om haar te ondersteunen bij het zelfstandig vertrek 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 IOM voor de Nederlandse overheid de uitvoerder van het REAN-Programma, waarmee vreemdelingen in staat worden gesteld om vrijwillig terug te keren naar het land van herkomst of om zich te hervestigen in een derde land waar permanent verblijf gewaarborgd is. Om speciale doelgroepen te bereiken en een groter effect rondom vrijwillige terugkeer te realiseren voert IOM een aantal speciale projecten die aanvullend zijn op het REAN-Programma.

De DT&V wijst de vreemdelingen van wie ze de vertrekdossiers in behandeling heeft actief op het REAN-programma en de aanvullende projecten.

4.2 Instroom Terugkeer

4.2.1 Vanuit andere processen

In deze paragraaf zijn de aantallen vermeld die uitstromen uit andere processen in de Vreemdelingenketen en instromen in het terugkeerproces. Deze aantallen worden vermeld om een beeld te geven van de orde van grootte van het aantal vreemdelingen in het terugkeerproces. Hierbij moet vermeld worden dat uitstroom uit het ene proces niet altijd volledig gezien kan worden als instroom in het andere proces. Ook moet vermeld worden dat instroom in een proces niet altijd hetzelfde is als instroom bij een organisatie, om redenen die verschillend zijn per proces. Hieronder worden daarvan enkele voorbeelden gegeven.

In het toegangsproces zijn er vreemdelingen die, na een weigering aan de grens, zonder tussenkomst van de DT&V terugkeren. Hoewel het hier wel het terugkeerproces betreft, worden deze vreemdelingen alleen geregistreerd bij de KMar en niet als instroom bij de DT&V. Bij uitstroom uit het toezichtproces kunnen er redenen zijn waarom een vreemdeling die in vreemdelingenbewaring is gesteld niet als instroom bij de DT&V geregistreerd wordt. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de bewaring wordt opgeheven voordat dossieroverdracht aan de DT&V heeft plaatsgevonden. Bij het toelatingsproces wordt niet van alle afgewezen asielzaken het dossier aan de DT&V overgedragen. Van de vreemdelin-

gen die in een aanmeldcentrum werden afgewezen in de 48-uursprocedure, werd slechts een deel overgedragen aan de DT&V.

Een vertrekzaak kan ook bij meerdere organisaties geregistreerd zijn. Wanneer bijvoorbeeld een asielaanvraag wordt afgewezen van een vreemdeling in vreemdelingenbewaring, dan wordt deze vreemdeling meegerekend in zowel de aantallen die de VP overdraagt aan de DT&V als in de aantallen die IND overdraagt aan de DT&V. De DT&V registreert deze vreemdeling één maal.

Toegang
Als bij of na een toegangsweigering door de KMar en ZHP geen asielaanvraag wordt ingediend dan wel het betreft geen AMV, en er zijn geen medische omstandigheden, dan dient de vreemdeling direct, zonder tussenkomst van de DT&V, 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 – in het bijzonder als een (vervangend) reisdocument verkregen moet worden -, wordt aan de vreemdeling een vrijheidsbeperkende dan wel vrijheidsontnemende maatregel ex artikel 6 Vw2000 opgelegd en zal vanuit bewaring worden gewerkt aan het realiseren van vertrek van de vreemdeling. Het aantal vreemdelingen dat in het eerste halfjaar van 2010 direct uit Nederland is vertrokken was circa 1.420 van het totaal aantal geweigerde vreemdelingen (zie ook paragraaf 1.4).

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

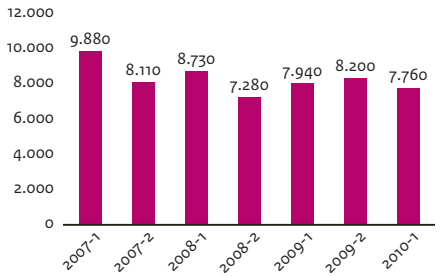
Het aantal vreemdelingen waarvan in het eerste halfjaar van 2010 de (tweede of volgende) asielaanvraag werd afgewezen was circa 5.340. In vergelijking met het eerste halfjaar van 2009, toen het aantal circa 4.400 bedroeg, is dit een stijging van 21%. Deze vreemdelingen stromen in in het terugkeerproces ondanks de omstandigheid dat een deel van hen door bijvoorbeeld een beroepschrift nog steeds of opnieuw rechtmatig verblijf heeft.

Toezicht
Wanneer na een controle door de KMar of de VP bij constatering van onrechtmatig verblijf de vreemdeling op grond van artikel 59 Vw2000 in vreemdelingenbewaring wordt gesteld, stromen vreemdelingen vanuit het toezichtproces het proces Terugkeer in.

In de eerste zes maanden van 2010 betrof deze instroom in Terugkeer via het MTV circa 1.420 vreemdelingen van wie was gebleken dat zij niet rechtmatig in Nederland verbleven. Zoals in paragraaf 3.4 toegelicht, zijn hiervan circa 710 vertrekzaken overgedragen aan de DT&V.

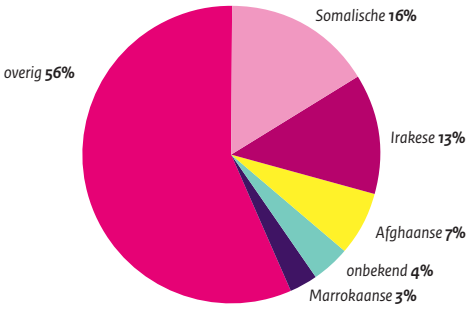
De VP leverde in het eerste halfjaar van 2010 een aantal van circa 2.990 overdrachtsdossiers aan de DT&V aan.

Overzicht aantal te behandelen vertrekzaken DT&V per halfjaar



Grafiek 4.1 Bron: DT&V

Top-5 nationaliteit te behandelen vertrekzaken DT&V, 2010-1



Grafiek 4.2 Bron: DT&V

4.2.2 Te behandelen zaken voor DT&V

Niet alle vertrekzaken die in het terugkeerproces instromen, behoren tot de zaken die ter behandeling komen van de DT&V. In totaal ontving de DT&V in de rapportageperiode vanuit de drie processen Toegang, Toelating en Toezicht circa 7.760 vertrekzaken. Grafiek 4.1 toont de ontwikkeling van door de DT&V ontvangen zaken waarin het vertrek ter hand kon worden genomen. Dat is nagenoeg gelijk aan de instroom ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009.

Grafiek 4.2 geeft de vijf meest voorkomende nationaliteiten weer van de vertrekzaken die de DT&V in het eerste halfjaar van 2010 ontving.

Van deze instroom van te behandelen vertrekzaken voor de DT&V kwam het grootste deel, 55%, van de IND (circa 4.250 zaken), 13% was afkomstig van de KMar (circa 1.030 zaken), en 30% werd ontvangen van de VP (circa 2.290 zaken). De resterende zaken, circa 2%, betroffen hoofdzakelijk zaken waarin verzocht is om bemiddeling voor reisdocumenten en faciliteren vanuit de gemeentelijke noodopvang.

4.2.3 Te behandelen zaken voor IOM

Tijdens het eerste halfjaar van 2010 heeft IOM met circa 2.620 personen initieel contact gehad. Een initieel contact is het eerste contact van een migrant met IOM. Dit contact kan een informatief gesprek zijn of direct een aanvraag tot vertrek. Dit betreffen circa 270 meer contacten dan in het eerste halfjaar 2009 en behelst een lichte stijging van 1%.

Tijdens het eerste halfjaar van 2010 heeft IOM circa 1.970 nieuwe aanvragen ontvangen voor assistentie bij vrijwillig vertrek uit Nederland. Dit betreft een stijging van 16% in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009. Het aantal aanvragen van Irakezen bleef hoog. Daarnaast was er een stijgend aantal aanvragen voor vrijwillig vertrek vanuit Nederland onder Macedoniërs, Chinezen, Mongoliërs en Indonesiërs. De stijging van het aantal aanvragen in het eerste halfjaar van 2010 heeft voor een groot deel te maken met het gestegen aantal aanvragen van Georgiërs. Zie ook paragraaf 2.2.1 waar specifiek wordt ingegaan op de hoge instroom van Georgiërs in het toelatingsproces en de maatregelen die zijn getroffen om oneigenlijk gebruik van de faciliteiten voor vrijwillig vertrek tegen te gaan.

4.3 Doorstroom Terugkeer

4.3.1 In behandeling bij DT&V

Eind juni 2010 had de DT&V circa 10.790 zaken in behandeling. Eén jaar eerder, in juni 2009, was dat aantal nagenoeg gelijk, te weten circa 10.680 zaken.

Circa 79% van de zaken die eind juni 2010 bij de DT&V in behandeling waren, betrof (ex-)asielzaken (circa 8.530). Het grootste gedeelte daarvan, circa 75%, was op dat moment niet verwijderbaar in verband met lopende gerechtelijke procedures. Het genoemde percentage verwijderbaarheid is een momentopname maar kan wel als gemiddeld cijfer worden gezien.

Circa 18% (circa 1.960) van de zaken in behandeling bij de DT&V betrof vreemdelingen in vreemdelingenbewaring of in strafrechtelijke detentie (VRIS).

In het eerste halfjaar van 2010 is in circa 2.790 zaken een aanvraag ingediend voor een (vervangend) reisdocument in het kader van gedwongen terugkeer bij diplomatieke vertegenwoordigingen van (vermoedelijke) herkomstlanden van vreemdelingen. Dit is ruim 20% meer vergeleken met het eerste halfjaar van 2009. De stijging wordt deels veroorzaakt door het intensiveren van aanvragen voor een (vervangend) reisdocument van vreemdelingen die weliswaar nog rechtmatig in Nederland verblijven maar wel gehouden zijn te werken aan de voorbereidingen van het vertrek.

In de rapportageperiode gaven vertegenwoordigingen in circa 240 zaken een akkoord op aanvragen voor (vervangende) reisdocumenten. In dezelfde periode werd in circa 340 zaken een nationaliteitsverklaring afgegeven waarmee voor een aantal herkomstlanden voor terugkeer kan worden volstaan. Het aantal akkoorden is afhankelijk van het aantal ingediende LP-aanvragen en overigens zien de cijfers enkel op het aantal akkoorden en nationaliteitsverklaringen in het eerste halfjaar van 2010. Dit valt niet te relateren aan het moment van indiening van LP-aanvragen. Een LP-aanvraag kan immers in een andere rapportageperiode zijn ingediend.

In de rapportageperiode kon in circa 640 aanvragen geen (vervangend) reisdocument worden afgegeven, meestal vanwege de omstandigheid dat de door de vreemdeling verstrekte gegevens onvoldoende aanknopingspunten bevatten om de identiteit en/of nationaliteit vast te stellen. In het eerste halfjaar van 2009 lag dit aantal circa 3% hoger.

Het komt ook voor dat de DT&V de aanvragen voor de (vervangende) reisdocumenten bij diplomatieke vertegenwoordigingen intrekt. In de meeste gevallen is dit een gevolg van het opheffen van de vreemdelingenbewaring. In het eerste halfjaar van 2010 gebeurde dit circa 890 keer, dit is nagenoeg gelijk aan het eerste halfjaar van 2009.

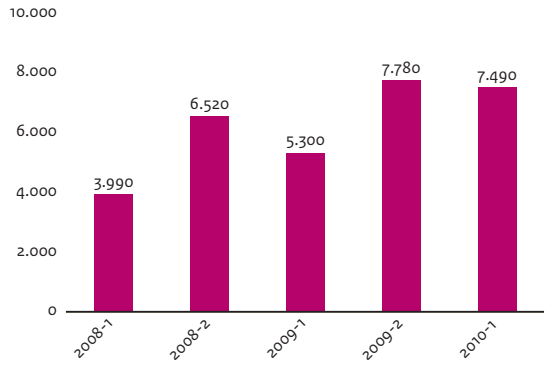
4.3.2 In behandeling bij IOM

Ook vreemdelingen die vrijwillig 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 heeft in de afgelopen periode de bemiddeling opgevoerd.

In het eerste halfjaar van 2010 zijn bij IOM circa 820 aanvragen voor bemiddeling bij verkrijging van reisdocumenten ingediend voor 60 verschillende landen en circa 660 reisdocumenten verkregen. Circa 260 verzoeken waren afkomstig van vreemdelingen die in een detentiecentrum verbleven en circa 190 reisdocumenten zijn afgegeven ten behoeve van vreemdelingen in een detentiecentrum. De aantallen 'aanvragen' en 'verkrijging' in het eerste halfjaar van 2010 zijn beide fors gestegen in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 waarin circa 330 aanvragen[22] werden ingediend en circa 240 reisdocumenten werden verkregen.

Verreweg de meeste aanvragen voor bemiddeling werden ingediend door personen uit Irak, 39% van het totaal en in aantal een stijging in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009. Ook het aantal aanvragen voor een reisdocument door personen uit Georgië is in het eerste halfjaar van 2010 gestegen. Voor deze twee landen bemiddelt IOM bij alle aanvragen voor zowel personen verblijvende in vreemdelingenbewaring als personen verblijvende buiten vreemdelingenbewaring.

Overzicht aantal behandelde vertrekzaken DT&V per halfjaar



Grafiek 4.3 Bron: DT&V

4.4 Uitstroom Terugkeer

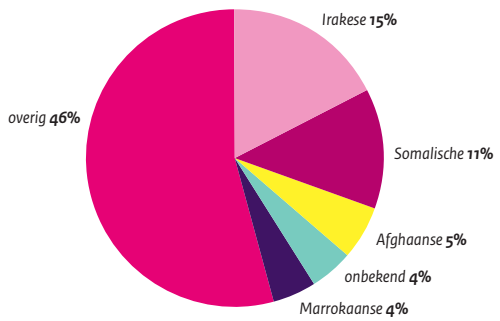
Uitstroom uit het proces Terugkeer geschiedt door de activiteiten van de DT&V en van IOM. Het kan voorkomen dat een vertrekzaak van een vreemdeling zowel bij de DT&V als bij IOM in behandeling is geweest waardoor de aantallen in deze paragraaf niet bij elkaar kunnen worden opgeteld.

4.4.1 Afgehandelde zaken door DT&V

Gedurende de rapportageperiode handelde de DT&V de zaken van circa 7.490 vreemdelingen af. Dat is 40% meer dan in het eerste halfjaar van 2009 en 2% minder dan in het tweede halfjaar van 2009. Grafiek 4.3 geeft de ontwikkeling weer van het aantal door de DT&V behandelde vertrekzaken gedurende de afgelopen jaren. Grafiek 4.4 geeft de vijf meest voorkomende nationaliteiten weer van de vreemdelingen in de afgehandelde vertrekzaken in het eerste halfjaar van 2010.

Van de circa 7.490 van de door de DT&V afgehandelde vertrekzaken heeft het grootste gedeelte, een aantal van circa 5.300, geleid tot een vorm van vertrek. In 55% zijn die vertrekken aantoonbaar (gedwongen dan wel zelfstandig) en in 45% gaat het om zelfstandig vertrek zonder toezicht. Vergeleken met de eerste helft van 2009 is het aantoonbaar vertrek gestegen met 4% en lag deze verhouding toen op respectievelijk 51% en 49%.

Top-5 nationaliteiten behandelde vertrekzaken DT&V, 2010-1



Grafiek 4.4 Bron: DT&V

[22] In de vorige rapportage Vreemdelingenketen is gemeld dat in die periode 2009-1 circa 300 LP aanvragen werden ingediend. Na administratieve correcties bij IOM is dit aantal bijgesteld naar circa 330.

Een gedeelte van de door de DT&V afgehandelde vertrekzaken, circa 2.210, betreft geen vertrek maar is grotendeels uitgestroomd doordat ze het toelatingsproces (weer) instroomden vanwege een nieuwe aanvraag dan wel (alsnog) vergunningverlening.

Circa 3.860 vreemdelingen van de totale uitstroom van de circa 7.490 zijn uitgestroomd vanuit vreemdelingenbewaring waarvan circa 3.270 middels een vorm van vertrek. De verhouding aantoonbaar vertrek tegenover zelfstandig vertrek zonder toezicht van die bewaringszaken was in de rapportageperiode respectievelijk 70% en 30%. Een jaar geleden in dezelfde periode lagen de percentages nog op respectievelijk 62% en 38%.

Van de circa 360 vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) die door de activiteiten van de DT&V zijn vertrokken, is het vertrek van circa 70% van hen aantoonbaar en van 30% betreft het zelfstandig vertrek zonder toezicht.

4.4.2 Afgehandelde zaken door IOM

In het eerste halfjaar van 2010 zijn circa 1.470 personen via bemiddeling van IOM teruggekeerd naar het land van herkomst of hervestigd in een derde land. Met circa 180 meer vertrekkers dan in eerste halfjaar van 2009, betreft dit een stijging van 14%. Het aantal afgehandelde vertrekzaken door IOM per halfjaar wordt weergegeven in grafiek 4.5 en in grafiek 4.6 is de top-5 landen van herkomst weergegeven van vreemdelingen die met behulp van IOM in het eerste halfjaar van 2010 zijn vertrokken. Evenals in 2009 was in het eerste halfjaar van 2010 naar verhouding het vertrek onder de groep (ex-) asielzoekers het hoogst (55%).

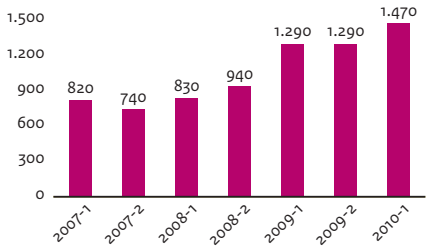
Het grootste aantal vertrekkers in het eerste halfjaar van 2010 bestond uit (ex-)asielzoekers afkomstig uit Irak met circa 310 vertrekkers. Het aantal Irakese vertrekkers is gedaald in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009 (toen het circa 450 Irakezen betrof). Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009 is het aantal vertrekkers (270) opnieuw gestegen

Op Irak volgend is het aantal vertrekkers met een asielachtergrond naar Georgië in deze rapportageperiode het hoogst met circa 170 vertrekkers. Vanaf 19 maart 2010 werden Georgiërs uitgesloten van REAN en door IOM alleen de basisvoorzieningen vanuit het REAN-Programma aangeboden bij vrijwillige terugkeer (zie ook paragraaf 2.2.1). In maart 2010 is het hoogste aantal Georgiërs (circa 60) vertrokken. Na de uitsluiting van financiële bijdragen, keerden er gemiddeld 25 personen per maand vrijwillig terug naar Georgië.

Grafiek 4.6 laat de top-5 zien van herkomst vertrekzaken m.b.v. IOM over het eerste halfjaar van 2010. De vertrekkers naar Brazilië, de Oekraïne en China verbleven veelal niet rechtmatig in Nederland. Opvallend is de sterke stijging van het vertrek van Mongoliërs met IOM van circa 25 vertrekkers in het eerste halfjaar van 2009, circa 30 vertrekkers in het tweede halfjaar van 2009 naar 90 vertrekkers in het eerste halfjaar van 2010.

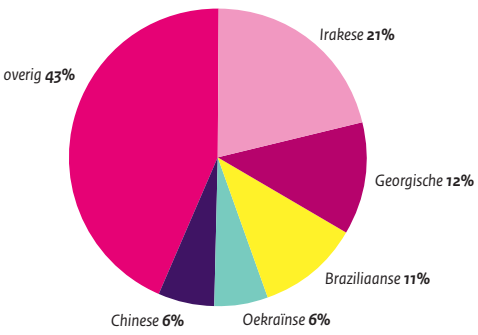
Van het totaal aantal vertrekkers in het eerste halfjaar van 2010 verbleven circa 270 personen op het moment van vrijwillig vertrek met IOM in

Overzicht aantal behandelde vertrekzaken m.b.v. IOM per halfjaar



Grafiek 4.5 Bron: IOM

Top-5 landen van herkomst vertrekzaken m.b.v. IOM, 2010-1



Grafiek 4.6 Bron: IOM

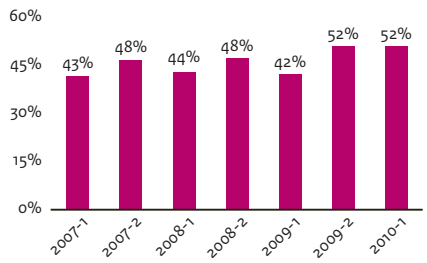
vreemdelingrechtelijke bewaring. Zij zijn vertrokken onder het AVRD II project en de top 3 van landen van herkomst van vrijwillig vertrek vanuit vreemdelingenbewaring betrof: Georgië, Nigeria en Oekraïne. In 2009 vertrokken in de eerste zes maanden circa 240 personen in het kader van het AVRD II project.

In het eerste halfjaar 2010 heeft in 56% van de gevallen het initiële contact ook in het eerste halfjaar van 2010 geleid tot vertrek.

4.4.3 Vertrek uit het terugkeerproces

In deze paragraaf wordt de geregistreerde uitstroom van het terugkeerproces weergegeven. Deze uitstroom bestaat uit de afgehandelde vertrekzaken door de DT&V, vreemdelingen die met hulp van IOM vertrekken zonder dat ze bij de DT&V zijn geregistreerd en vreemdelingen die na een weigering aan de grens of nadat ze zijn aangetroffen in het kader van vreemdelingentoezicht Nederland direct verlaten. Er wordt onderscheid gemaakt tussen aantoonbaar vertrek (gedwongen dan wel zelfstandig) en zelfstandig vertrek zonder toezicht.

Overzicht percentages aantoonbaar vertrek van totaal vertrek per halfjaar



Grafiek 4.7 Bron: DT&V

Grafiek 4.7 laat per halfjaar het aandeel zien dat aantoonbaar vertrek uitmaakt van het totale vertrek vanuit het terugkeerproces. In relatieve zin is aantoonbaar vertrek gestegen: in het eerste halfjaar van 2010 bedroeg dit percentage 52% waar het in het eerste halfjaar van 2009 nog 42% was. In absolute aantallen is het aantoonbaar vertrek ook gestegen, 18% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009. Deze stijging is voor een groot deel gelegen in de stijging binnen de categorie zelfstandig vertrek (dat met 41% steeg).

Uit tabel 4.1 blijkt dat het totale vertrek vanuit het terugkeerproces in het eerste halfjaar van 2010 licht is gedaald (3%) ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009.

Overzicht uitstroom uit terugkeerproces naar categorie per halfjaar

	2007-1	2007-2	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1
Aantoonbaar vertrek	6.850	5.060	4.680	4.520	4.820	5.530	5.690
ww. gedwongen	*6.000*	*4.040*	*3.730*	*3.140*	*3.530*	*3.740*	*3.870*
ww. zelfstandig	*860*	*1.020*	*950*	*1.380*	*1.290*	*1.800*	*1.820*
Zelfstandig zonder toezicht	9.160	5.560	6.060	4.890	6.520	5.160	5.320
Totaal	16.020	10.620	10.740	9.410	11.350	10.690	11.020

Tabel 4.1 Bron: KMI, Peildatum 1 augustus 2010

In de Tabellen 4.2. en 4.3 worden van de categorieën 'Aantoonbaar vertrek' en 'Zelfstandig vertrek zonder toezicht' de top-5 weergegeven van nationaliteiten.

Zoals uit tabel 4.2 blijkt, zijn Turkse en Irakese vreemdelingen in vergelijking met dezelfde periode een jaar eerder nog immer de grootste groepen onder de vreemdelingen die aantoonbaar vertrekken. Opvallend is het aantal aantoonbaar vertrek van Somaliërs in deze rapportageperiode. In het eerste halfjaar van 2009 was deze groep nog niet vertegenwoordigd in de top-5 en sinds het tweede halfjaar van 2009,

toen de Somaliërs met circa 310 aantoonbaar vertrekken op de derde plaats stonden in de top-5, is deze groep met ongeveer 10% gegroeid (zie ook bijlage 1). Het aantal Turkse vreemdelingen en het aantal Irakese vreemdelingen dat in de rapportageperiode aantoonbaar vertrok bleef ongeveer gelijk. De groep aantoonbaar vertrokken Chinezen en de groep Marokkanen groeiden respectievelijk met 20% en 14%.

Top-5 nationaliteiten categorie aantoonbaar vertrek

	2009-1		2010-1
Turkse	480	Turkse	470
Iraakse	400	Iraakse	380
Chinese	250	Somalische	340
Nigeriaanse	240	Chinese	300
Marokkaanse	220	Marokkaanse	250

Tabel 4.2 Bron: KMI, peildatum 1 augustus 2010

Vreemdelingen die zelfstandig zonder toezicht vertrekken hadden in het eerste halfjaar van 2010 met name de Irakese, Somalische of Chinese nationaliteit. Tabel 4.3 laat zien dat deze top-3 vergeleken met de vergelijkbare periode in 2009 ongewijzigd is gebleven. Waar het aantal Irakezen ongeveer gelijk bleef en het aantal Somaliërs zelfstandig zonder toezicht vertrok steeg (8%), daalde het aantal Chinezen dat op deze manier vertrok met 33%.

Top-5 nationaliteiten categorie zelfstandig vertrek zonder toezicht

	2009-1		2010-1
Iraakse	650	Iraakse	640
Somalische	510	Somalische	550
Chinese	490	Chinese	330
Turkse	280	Marokkaanse	230
Marokkaanse	270	Turkse	190

Tabel 4.3 Bron: KMI, peildatum 1 augustus 2010

4.5 Ontwikkelingen Terugkeer

Stichting duurzame terugkeer
De Stichting duurzame terugkeer is een samenwerkingsverband van negen NGO's (Non-Governmental Organizations) en ontwikkelingsorganisaties die zich bezighoudt met begeleiding en herintegratie na terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers. Met ingang van februari 2010 is de stichting gestart met haar werkzaamheden. Daarbij kan gedacht worden aan onderwerpen als toegang tot werk, huisvesting, onderwijs, zorg, etcetera in het land van herkomst. De Stichting duurzame terugkeer zal in het najaar van 2010 worden geëvalueerd. De resultaten zullen in de winter 2010-2011 beschikbaar komen.

Belemmeringen Dublin-overdrachten
Ook in het eerste halfjaar van 2010 vonden overdrachten aan Griekenland plaats in het kader van de Dublin II-Verordening. Het aantal overdrachten was echter beperkt. Redenen hiervoor zijn het in individuele gevallen treffen van 'interim measures' door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en de toewijzing van verzoeken om een voorlopige voorziening door de nationale voorzieningenrechter in afwachting van de beslissing op (hoger) beroep of hangende de beslissing op een bezwaarschrift tegen de feitelijke uitzetting.

Daar komt bij dat het EHRM op 3 juni 2010 in een Somalische zaak een gemotiveerde Rule 39 heeft getroffen ten einde de overdracht op grond van de Dublin II-Verordening aan Griekenland tijdelijk op te schorten. Zoals aangegeven in een brief[23] aan de Tweede Kamer van 11 juni 2010 heeft deze Rule 39 als consequentie dat alle asielzoekers die uit Zuid- of Centraal-Somalië afkomstig zijn en voor wie er een claimakkoord van Griekenland is, niet worden overgedragen aan Griekenland in afwachting van een uitspraak in de onderliggende zaak of opheffing van de Rule 39 om een andere reden. Gedurende deze periode zullen de betreffende vreemdelingen recht op opvang behouden. Voor meer informatie over terugkeer en vertrek van Somaliërs wordt verwezen naar bijlage 1.

[23] Kamerstukken II, 2009/10, 19 637, nr.1350.

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 (AC) 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 (CO) bij het COA.

5.2 Instroom Opvang

De instroom in de TNV bedroeg in de rapportageperiode, het eerste halfjaar van 2010, circa 4.640 personen. Ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009 is dit een daling van circa 760 personen. Grafiek 5.1 toont de ontwikkeling van de instroom in de TNV en grafiek 5.2 toont de top-5 landen van herkomst van de TNV-instroom in het eerste halfjaar van 2010.

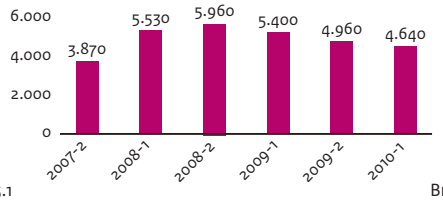
In het eerste halfjaar van 2010 stroomden circa 7.300 personen in de CO in, hetgeen een stijging van 1% betekent ten opzichte van de periode een jaar eerder. In grafiek 5.3 wordt de ontwikkeling per half jaar weergegeven van de instroom in de CO. Per 1 juli is gestart met de afbouw van de TNV ten behoeve van de verbeterde asielprocedure. Eind juni is de instroom in de Centrale Ontvangstlocatie (COL) op gang gekomen. De top-5 landen van herkomst van de vreemdelingen die instroomden in de opvang in het eerste halfjaar van 2010 is te zien in grafiek 5.4.

5.3 Doorstroom Opvang

De bezetting van de TNV wordt bepaald door het aantal aanmeldingen voor een asielaanvraag en de verwerkingscapaciteit van de AC's, waar medewerkers van de IND de asielaanvraag in behandeling nemen. De bezetting in de TNV is in de rapportageperiode met 84% gedaald in vergelijking met het eerste halfjaar van 2009. Het aantal personen in de TNV was op 1 juli 2010 320 personen waar het op 1 juli 2009 circa 1.990 personen betrof. Grafiek 5.5 toont het verloop van de aantallen bezetting TNV voor de afgelopen jaren.

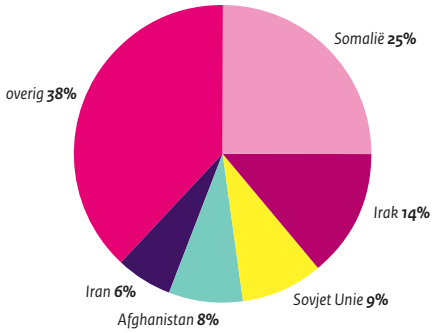
De gemiddelde verblijfsduur in de TNV op 1 juli 2010 bedroeg 17 dagen. Op 1 juli 2009 bedroeg dit nog 43 dagen.

Overzicht aantal instroom in TNV per halfjaar



Grafiek 5.1 Bron: COA

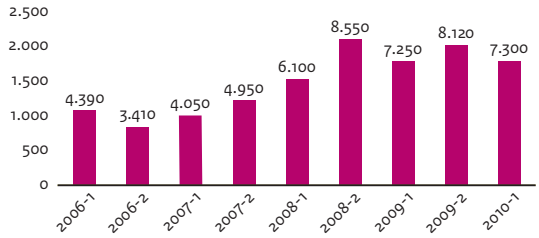
Top-5 land van herkomst instroom in TNV, 2010-1



'Sovjet-Unie' in deze grafiek omvat vreemdelingen die afkomstig zijn uit de voormalige Sovjet-Unie.

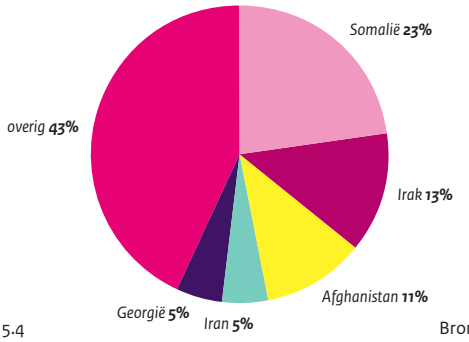
Grafiek 5.2 Bron: COA

Overzicht aantal instroom in de Centrale Opvang per halfjaar



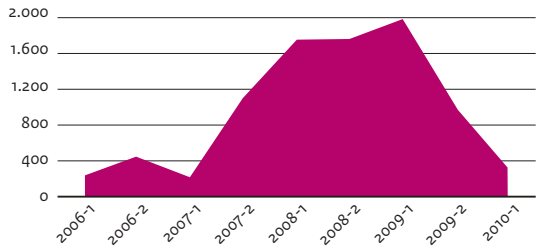
Grafiek 5.3 Bron: COA

Top-5 landen van herkomst instroom in de Centrale Opvang, 2010-1



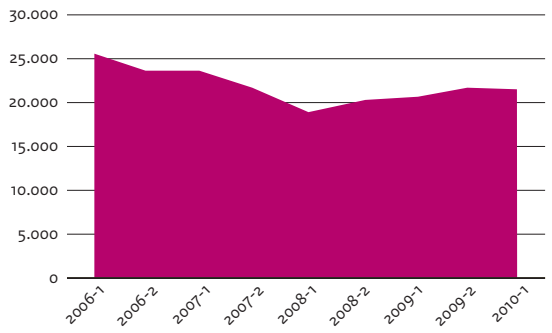
Grafiek 5.4 Bron: COA

Overzicht aantal bezetting in de TNV per halfjaar



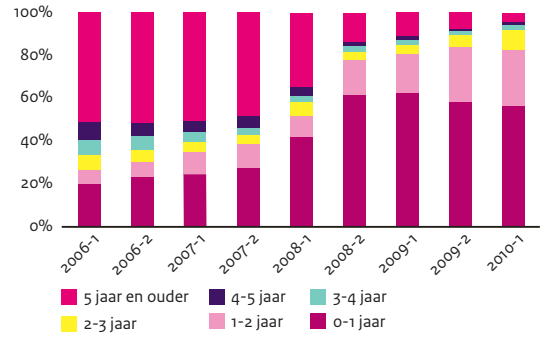
Grafiek 5.5 Bron: COA

Overzicht aantal bezetting in de Centrale Opvang COA per halfjaar



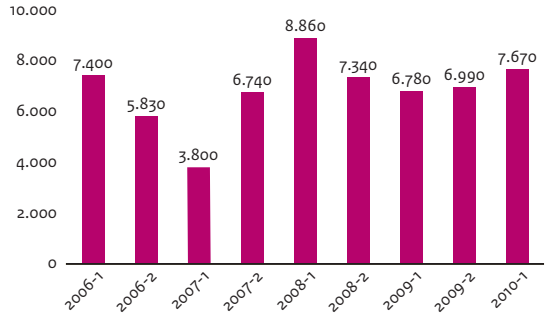
Grafiek 5.6 Bron: COA

Overzicht verblijfsduur in de Centrale Opvang COA per halfjaar



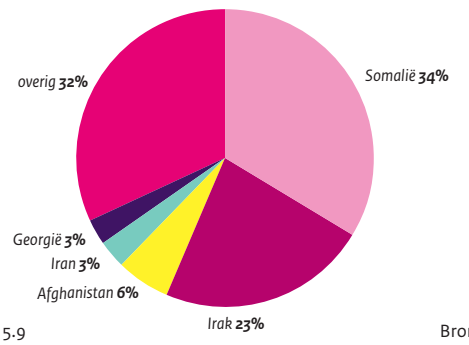
Grafiek 5.7 Bron: COA

Overzicht aantal uitstroom uit de Centrale Opvang COA per halfjaar



Grafiek 5.8 Bron: COA

Top-5 land van herkomst uitstroom uit de Centrale Opvang COA, 2010



Grafiek 5.9 Bron: COA

De bezetting in de CO[24] bedroeg circa 21.460 personen op 1 juli 2010. Het verloop in de afgelopen jaren is weergegeven in grafiek 5.6.

Op 1 juli 2010 verbleven ongeveer 980 personen vijf jaar of langer in de CO. Ten opzichte van 1 juli 2009 is dit aantal met circa 720 personen gedaald. Dit blijkt uit grafiek 5.7 die de verblijfsduur weergeeft van vreemdelingen in de opvang (bezetting) in de rapportageperiodes gedurende de afgelopen jaren.

5.4 Uitstroom Opvang

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 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.

De totale uitstroom uit de CO van het COA bedroeg circa 7.670 personen in het eerste halfjaar van 2010. Dit is een stijging ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar, toen het om circa 6.780 personen ging. De aantallen voor de afgelopen jaren zijn opgenomen in grafiek 5.8. De gemiddelde maandelijkse uitstroom in deze rapportageperiode bedroeg circa 1.280 personen. De vijf landen die het grootste deel van de uitstroom van de vreemdelingen uit de opvang vertegenwoordigden in het eerste halfjaar van 2010 zijn onderwerp van grafiek 5.9.

In de rapportageperiode stroomden circa 3.750 door bemiddeling van het COA uit naar gemeente. In dezelfde periode van vorig jaar stroomden circa 4.210 personen door bemiddeling van het COA uit naar gemeenten. De hogere uitstroom in het eerste halfjaar van 2009 is te relateren aan de hogere aantallen uitstroom van vreemdelingen die verblijf hebben gekregen op grond van de Regeling.

[24] In de vorige edities van de rapportage Vreemdelingenketen is gemeld dat de bezetting in de Centrale Opvang in de twee halfjaren van 2006 respectievelijk 28.700 en 25.700 personen bedroeg. Hierin was abusievelijk het aantal personen dat in de Decentrale Opvang verbleef weergegeven. Na een administratieve correctie is het aantal dat in het eerste halfjaar van 2006 in de Centrale Opvang verbleef bijgesteld naar 25.680 en dat voor het tweede halfjaar van 2006 naar 23.460 personen.

5.5 Ontwikkelingen Opvang

Verbeterde asielprocedure
De verbeterde asielprocedure is per 1 juli 2010 in werking getreden. Het COA verzorgt vanaf deze datum de opvang gedurende de hele asielprocedure: vanaf het moment dat de asielzoeker kenbaar maakt asiel in Nederland aan te willen vragen tot aan het moment dat de asielzoeker Nederland moet verlaten of een verblijfsvergunning krijgt (uitgezonderd de momenten dat iemand in vreemdelingenbewaring wordt genomen). De opvang vindt plaats in een Centrale Ontvangstlocatie (COL), vier Procesopvanglocaties (POL) en asielzoekerscentra (AZC). De TNV wordt hierdoor opgeheven. Op alle nieuwe locatievormen zijn werkafspraken gemaakt met betrokken (keten)partners. Daarnaast is (toegang tot) de medische zorg en toegang tot onderwijs voor de bewoners geregeld (zie ook paragraaf 2.4)

Motie Spekman medisch
Op 17 december 2008 heeft de Tweede Kamer de motie Spekman c.s. aangenomen, inhoudende dat voor eind 2009 in ieder geval opvang moet worden verleend aan uitgeprocedeerde asielzoekers die een aanvraag om medische redenen hebben ingediend en recht hebben op verblijf in Nederland. Sinds 1 januari 2010 is het voor uitgeprocedeerde asielzoekers onder bepaalde voorwaarden mogelijk om gedurende de aanvraag om een verblijfsvergunning wegens medische problematiek opvang te krijgen bij het COA. Tot en met 30 juni 2010 heeft de IND circa 130 verzoeken ontvangen. De motie wordt als proef voor een periode van een jaar uitgevoerd. Begin 2011 wordt de uitvoering van de motie geëvalueerd.

Uitspraak Gerechtshof over opvang gezinnen met kinderen
Kort na het verstrijken van de rapportageperiode, op 7 juli 2010, heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa een resolutie aangenomen inzake een door Defence for Children International tegen Nederland ingediende collectieve klacht onder het Aanvullend Protocol bij het Europees Sociaal Handvest (ESH). De klacht was gericht tegen het beëindigen van opvang van uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen. In de resolutie bevestigt het Comité enerzijds dat de personele reikwijdte van het (Herziene) ESH begrensd is, hetgeen betekent dat illegalen aan dit Verdrag geen aanspraken kunnen ontlenen. Anderzijds merkt het Comité van Ministers op dat dit niet wegneemt dat op lidstaten een verantwoordelijkheid rust om dakloosheid van personen die niet rechtmatig op hun grondgebied verblijven te voorkomen, zeker wanneer er kinderen betrokken zijn.

Op 27 juli 2010 is door het Gerechtshof Den Haag arrest gewezen in een zaak van een moeder met minderjarige kinderen die procedeerde tegen het beëindigen van hun verblijf in de VBL in Ter Apel. Naar aanleiding van deze tussenuitspraak is besloten vooralsnog opvang in reguliere AZC's van gezinnen met minderjarige kinderen wier vertrek uit Nederland niet (onmiddellijk) kan worden geëffectueerd, niet te beëindigen. Ook wordt het verblijf van gezinnen met minderjarige kinderen in de VBL vooralsnog niet beëindigd. Voor deze gezinnen geldt onverkort dat zij onder toezicht van de DT&V moeten werken aan hun vertrek uit Nederland.

6
Bewaring

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

6.1 Inleiding

Vreemdelingenbewaring (vrijheidsontneming op grond van de Vw2000) is een maatregel om een vreemdeling die de toegang tot Nederland is geweigerd dan wel niet (meer) in Nederland mag verblijven, vast te houden in een Huis van Bewaring, tot het moment dat vertrek of uitzetting mogelijk is. De inbewaringstelling zorgt dat de vreemdeling beschikbaar is voor vertrek. De toepassing van vreemdelingenbewaring is slechts dan geoorloofd als met minder ingrijpende middelen niet hetzelfde doel bereikt kan worden ('ultimum remedium' beginsel).

Het in bewaring stellen van vreemdelingen vindt in Nederland plaats op grond van de Vw2000 waarbij de vreemdeling op basis van een bestuursrechtelijke maatregel (en niet op grond van het strafrecht) wordt ingesloten. Binnen de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) heeft de Directie Bijzondere Voorzieningen (DVB) specifiek de verantwoordelijkheid voor de vreemdelingenbewaring.

Binnen vreemdelingenbewaring zijn twee groepen te onderscheiden: aan de buitengrens de toegang tot Nederland geweigerde vreemdelingen (zie ook hoofdstuk 1) en vreemdelingen die in Nederland werden aangehouden wegens onrechtmatig verblijf (zie ook hoofdstuk 3). Zij worden ingesloten op respectievelijk artikel 6 of artikel 59 Vw2000.

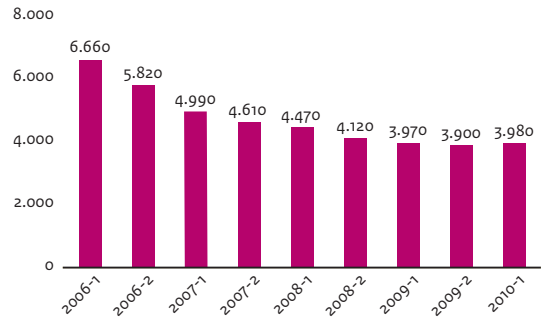
De insluiting van vreemdelingen vindt plaats in een Huis van Bewaring of een locatie met een 'regime grenslogies'. In de vreemdelingenbewaring geldt een regime van beperkte gemeenschap. Dit betekent dat de vreemdeling in de gelegenheid is gemeenschappelijk deel te nemen aan activiteiten. Buiten de activiteiten verblijft hij of zij op een gemeenschappelijke afdeling of de eigen verblijfsruimte. AMV's die met het oog op vertrek dan wel uitzetting de vrijheid wordt ontnomen, worden ondergebracht in een Justitiële Jeugdinrichting (JJI).

Zoals in paragraaf 5.4 toegelicht kan de DT&V een verwijderbare ex-asielzoeker op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel plaatsen in een VBL.

6.2 Instroom Bewaring

Instroom in het proces Bewaring vindt plaats vanuit zowel het toegangsproces als vanuit het proces Toezicht. Zie hiertoe ook de hoofdstukken 1 en 3 en de rol die de betrokken organisaties KMar en politie (ZHP en VP) in deze spelen. De vreemdeling stroomt in vanuit de locatie van de politie of de KMar. Hij of zij wordt overgebracht naar een detentiecentrum alwaar het vertrekproces in gang wordt gezet (voor de betrokken organisaties in het vertrek- of terugkeerproces, zie hoofdstuk 4). Zodra het aannemelijk is dat de vreemdeling als gevolg van de gezamenlijke inspanningen van de ketenpartners op korte termijn terugkeert naar het land van herkomst, dan wel een ander land waar toegang is gewaarborgd, wordt hij of zij overgeplaatst naar een uitzetcentrum (UC).

Overzicht aantal instroom in vreemdelingenbewaring per halfjaar



Grafiek 6.1 Bron: DJI

In het eerste halfjaar van 2010 stroomden circa 3.980 vreemdelingen in het bewaringsproces in hetgeen nagenoeg hetzelfde aantal is dat in het eerste halfjaar van 2009 instroomde. Toen ging het om 3.970 vreemdelingen. Grafiek 6.1 geeft voor de afgelopen jaren de aantallen vreemdelingen weer die in het proces Bewaring instroomden.

Binnen de opvanginrichtingen van de Justitiële Jeugdinrichtingen (JJI) is speciale capaciteit van 40 plaatsen gereserveerd voor AMV's. Opgemerkt wordt dat vreemdelingenbewaring uitsluitend als 'ultimum remedium' wordt gebruikt, dat er bij de inbewaringstelling sprake is van een individuele toets. Daarbij wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van een lichter middel. Het aantal inbewaringstellingen van AMV's is met 33% gedaald: van circa 170[25] in het eerste halfjaar van 2009 naar circa 110 in het eerste halfjaar van 2010.

Hierbij wordt opgemerkt dat in de brief[26] 'Interim maatregelen AMV-beleid' van 18 juni 2010 is toegezegd de vreemdelingenbewaring van AMV's zoveel mogelijk te beperken dan wel terug te brengen. In combinatie met de implementatie van de beschermende maatregelen voor zogenaamde risico-AMV's wordt onderzocht of het karakter van JJI De Maasberg kan worden aangepast en de voorzieningen een meer open karakter kunnen krijgen, zodat slechts sprake is van vrijheidsbeperking in plaats van vrijheidsontneming.

6.3 Doorstroom Bewaring

Bezetting bij DJI

De gemiddelde bezetting van de vreemdelingenbewaring bij DJI (exclusief de UC's) in het eerste halfjaar van 2010 was bijna 1.320 personen.

De bruikbare capaciteit vreemdelingenbewaring bij DJI (exclusief de UC's) was in het eerste halfjaar van 2010 gemiddeld bijna 1.570. Een deel van de capaciteit werd buiten gebruik gesteld waardoor de bruikbare capaciteit in deze rapportageperiode daalde.

De dalende trend in de bezetting van de UC's duurt voort. De gemiddelde bezetting van de UC's in het eerste halfjaar van 2010 was circa 140 personen. Dit is 51% minder dan in de vergelijkbare periode in 2009. Een veranderde werkwijze waardoor vreemdelingen minder lang in het UC verblijven, is een van de mogelijke verklaringen voor de daling. Een deel van de verklaring kan worden gevonden in de omstandigheid dat in het eerste halfjaar van 2010 de KMar van de toegangsgeweigerden tot Nederland minder (lang) in het UC heeft moeten laten verblijven.

[25] In de rapportage Vreemdelingenketen januari – juni 2009 is gemeld dat in deze periode circa 120 AMV's in bewaring waren gesteld. Circa 50 AMV's in bewaring waren op dat moment echter nog niet als AMV geregistreerd. Na een administratieve correctie bij DJI is het aantal bijgesteld naar circa 170. Deze omissie in de registratie heeft geen gevolgen gehad voor het verblijf van de AMV's in de inrichting noch voor een correcte tenuitvoerlegging van de bewaring.

[26] Kamerstukken II, 2009-10, 27 062, nr. 65.

Beroepszaken Bewaring bij de Vreemdelingenkamers
In het eerste halfjaar van 2010 zijn circa 9.620 bewaringszaken ontvangen door de Vreemdelingenkamers. Ten opzichte van de zelfde periode in 2009 valt een daling van de bewaringszaken waar te nemen van 3%. Het aantal afgehandelde beroepszaken Bewaring in het eerste halfjaar van 2010 betrof circa 9.380.

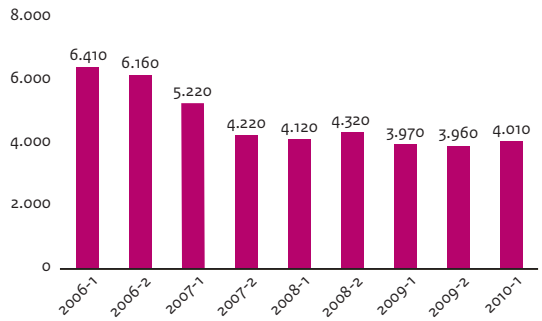
Hoger beroepzaken Bewaring bij de Raad van State
Gedurende het eerste halfjaar van 2010 werden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State circa 770 bewaringszaken in hoger beroep ontvangen, hetgeen ten opzichte van de zelfde periode in 2009 een stijging inhoudt van 60 zaken. Nagenoeg een zelfde aantal zaken (circa 760) werd in de vergelijkbare periode afgedaan, waardoor de onderhanden werkvoorraad nagenoeg stabiel is gebleven. De gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom was gelijk aan het eerste halfjaar van 2009 namelijk vier weken.

6.4 Uitstroom Bewaring

In het eerste halfjaar van 2010 heeft een aantal van circa 4.010 vreemdelingen de vreemdelingenbewaring verlaten. Grafiek 6.2 toont het verloop van het aantal vreemdelingen dat uit Bewaring uitstroomt gedurende de afgelopen jaren.

Van de circa 4.010 vreemdelingen die in de rapportageperiode uitstroomden uit Bewaring, verbleef het grootste deel, 76%, korter dan drie maanden in bewaring. Voor 9% van deze categorie duurde de inbewaringstelling tussen de drie en zes maanden en voor 15% gold dat ze er langer dan zes maanden verbleven.

Overzicht aantal uitstroom in vreemdelingenbewaring per halfjaar



Grafiek 6.2 Bron: DJI

6.5 Ontwikkeling Bewaring

Herörientatie opdracht vreemdelingenbewaring
DJI heeft een heroriëntatie uitgevoerd op de wijze waarop zij op duurzame en consistente wijze invulling kan geven aan haar opdracht voor wat betreft vreemdelingenbewaring. Uitgangspunt hierbij was dat deze heroriëntatie plaats zou vinden binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving overwegende dat in de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) de rechten en plichten van zowel de ingesloten vreemdeling als de inrichting hiervan zijn geborgd. De heroriëntatie was erop gericht te onderzoeken hoe enerzijds de doeltreffendheid kan worden vergroot en anderzijds recht kan worden gedaan aan het bijzondere, bestuursrechtelijk, karakter van de vreemdelingenbewaring. Dit heeft geleid tot een verandertraject dat is vormgegeven in een aantal projecten, gericht op zowel regimaire als organisatorische aspecten. De Tweede Kamer is hierover geïnformeerd bij brief van 29 juni jongstleden[27].

[27] Kamerstukken II, 2009/10, 19 637, nr.1353.

Lijst met afkortingen

AC	Aanmeldcentrum (asiel)
AGP	Automatische Grenspassage
AI	Arbeidsinspectie
API	Advanced Passenger Information
ARK	Algemene Rekenkamer
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AZC	Asielzoekerscentrum
BES	Bonaire, St. Eustatius en Saba
CITT	Commissie Integraal Toezicht Terugkeer
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
COL	Centrale Ontvangstlocatie
DGWIAV	Directeur-generaal Wetgeving, Internationale Aangelegenheden en Vreemdelingenzaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
FLUX	Fast Low Risk Universal Crossing
HVT	Havengerelateerd vreemdelingentoezicht
IBS	Inbewaringstelling
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	Laissez-Passer
MOE	Midden- en Oosteuropese landen
MTV	Mobiel Toezicht Vreemdelingen
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
NGO	Non-Governmental Organisation
OVR	Ongewenstverklaring
Pbw	Penitentiaire beginselenwet
PIVA	Programma Invoering Verbeterde Asielprocedure
POL	Procesopvanglocatie
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
Rva	Regeling Verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen
RvS	Raad van State
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen
UC	Uitzetcentrum
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vb2000	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc2000	Vreemdelingencirculaire 2000
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Vovo	Voorlopige voorziening
VRIS	Vreemdelingen in de Strafrechtketen
VV2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
VVR	Verblijfsvergunning Regulier
Vw2000	Vreemdelingenwet 2000
VVA	Verblijfsvergunning Asiel
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WODC	Wetenschappelijk Onderderzoek- en Documentatiecentrum
WvSr	Wetboek van strafrecht
ZHP	Dienst Zeehavenpolitie

Bijlage 1: Somaliërs in de Vreemdelingenketen

Aanleiding
Op 3 april 2009 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Justitie de Tweede Kamer in een brief geïnformeerd dat zij naar aanleiding van geconstateerde problemen een aantal maatregelen zou treffen ten aanzien van Somalische asielzoekers en hun gezinsleden[28].

Met ingang van 19 mei 2009 is het categoriaal beschermingsbeleid voor asielzoekers uit Centraal- en Zuid-Somalië beëindigd. Daarnaast is het nareisbeleid voor gezinsleden van asielstatushouders aangescherpt, met name de bewijslast voor het gestelde gezinsverband. Deze maatregelen borgen dat uitsluitend pleegkinderen die al in het land van herkomst tot het gezin van de hoofdpersoon behoorden, in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Verder is beleid ontwikkeld om mutilatie van vingertoppen tegen te gaan.
Naast deze beleidswijzigingen, is bij brief van 29 maart 2010 het landgebonden asielbeleid Somalië gewijzigd[29], waarbij de bevolkingsgroep Reer Hamar is aangewezen als groep die systematisch bloot staat aan schending van artikel 3 EVRM.

Gezien bovengenoemde ontwikkelingen zijn in deze themabijlage bij de rapportage Vreemdelingenketen januari – juni 2010 de relevante trends en aantallen aangaande de groep Somaliërs in de Vreemdelingenketen weergegeven[30]. Daarbij wordt zowel geput uit het evaluatierapport waarin de resultaten van de maatregelen over de periode begin mei 2009 tot begin 2010 worden geëvalueerd. Dit rapport is op 16 augustus naar uw Kamer gezonden[31].

Sommige trends die zijn vermeld in het evaluatierapport, dat de cijfers tot en met de eerste maanden van 2010 behandelt, hebben zich in het tweede kwartaal van 2010 doorgezet. Zij worden in deze themabijlage toegelicht met cijfers die betrekking hebben op de rapportageperiode januari – juni 2010 afgezet tegen de rapportageperioden januari – juni 2009 en waar relevant juli – december 2009. Indien er sprake is van nieuwe ontwikkelingen worden zij nader beschreven.

Toegang
Het aantal toegangsweigeringen van Somaliërs is (met ongeveer 25%) gedaald van ongeveer 80 vreemdelingen in het eerste halfjaar van 2009 naar ongeveer 60 vreemdelingen in het eerste halfjaar van 2010. Het totaal aantal toegangsweigeringen in deze periode is juist gestegen (zie paragraaf 1.2 van de rapportage). Een verklaring kan zijn dat door de aangescherpte maatregelen en/of het afgeschafte categoriale beschermingsbeleid, er minder vreemdelingen uit Somalië toegang proberen te krijgen tot Nederland. Nagenoeg alle geweigerde Somaliërs dienden na weigering een asielverzoek in.

[28] Kamerstukken II, 2008-09, 19 637, nr.1261.
[29] Kamerstukken II, 2009-10, 29 344, nr.72.
[30] Als in de rapportage Vreemdelingenketen moet ervoor worden gewaakt de verbanden tussen de processen als cohort te benaderen. Invloed van het ene proces op het andere zal zich in de meeste gevallen slechts na verloop van tijd doen gelden.
[31] Kamerstukken II, 2009-10, 19 637, nr.1359.

Toelating

Asielproces

De daling van het aantal aanmeldingen voor asiel door Somaliërs die in het tweede halfjaar van 2009 is ingezet, heeft zich in het eerste halfjaar van 2010 voortgezet. In de rapportageperiode meldden zich circa 1.400 Somalische asielzoekers. Dit is een daling van 60% vergeleken met dezelfde periode een jaar eerder toen circa 3.510 vreemdelingen met de Somalische nationaliteit zich nog aanmeldden om een asielaanvraag in te dienen.

Ook in verhouding tot de totale asielaanmeldingen in Nederland is het aandeel van Somalische asielzoekers vanaf eind 2009 structureel aan het dalen. De Somaliërs vormden in het eerste halfjaar van 2010 wel nog steeds de grootste groep asielzoekers (22% van de aanmeldingen) en Nederland nam in de rapportageperiode samen met Zweden nog steeds het grootste deel van de aanvragen voor asiel in EU-verband voor haar rekening. Het Nederlandse aandeel in het totaal daalt echter wel.

Het aantal in behandeling genomen asielaanvragen van Somaliërs dat werd ingewilligd, kende een aantal rapportageperioden een structurele stijging. De cijfers over het eerste halfjaar van 2010 geven nu aan dat zowel in absolute aantallen als procentueel gezien, een daling van het aantal inwilligende beschikkingen is ingetreden. Uit tabel I blijkt dat in het eerste halfjaar van 2010 circa 1.660 asielaanvragen van Somaliërs zijn ingewilligd. Dit is 53% van het totaal aantal Somalische asielaanvragen dat is behandeld. In het eerste halfjaar van 2009 was dit nog 64%. Uit de cijfers in tabel I blijkt verder dat ondanks de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid in het eerste halfjaar van 2009, het aantal inwilligende beschikkingen op grond van artikel 29, 1, d Vw in het tweede halfjaar van 2009 toch licht toenam. Dit komt doordat in 2009 voorrang is gegeven aan de afhandeling van Somalische asielaanvragen die vóór 19 mei 2009 werden ingediend en die daardoor nog in aanmerking konden komen voor een verblijfsvergunning op grond van het categoriaal beschermingsbeleid. In het tweede halfjaar van 2009 was dus sprake van een na-ijleffect van het afgeschafte categoriale beschermingsbeleid. De voorraad van deze zaken was begin 2010 nagenoeg weggewerkt en deze verblijfsvergunningen zijn in het eerste halfjaar van 2010 nauwelijks meer verleend.

Aantal ingewilligde asielaanvragen Somaliërs naar inwilligingsgrond per halfjaar

	2009-1	2009-2	2010-1
art.29,1,a Vw Verdragsvluchteling	20	80	60
art.29,1,b Vw 3 EVRM	350	820	900
art.29,1,c Vw Humanitaire gronden	50	70	30
art.29,1,d Vw Onevenredige hardheid	940	1.000	90
art.29,1,e Vw Afgeleide status echtgenoot / minderjarige kind	100	400	550
art.29,1,f Vw Afgeleide status partner / meerderjarige kind	0	20	40
Overige	<10	<10	<10
Totaal	1.470	2.410	1.660

Tabel I Bron: IND

Binnen de inwilligingen is het aandeel verblijfsvergunningen op grond van artikel 3 EVRM vanaf het eerste halfjaar van 2009 toegenomen, waarmee de onverminderd slechte situatie in Somalië tot uitdrukking komt. Op 30 oktober 2009 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan, waarin is geconcludeerd dat de bevolkingsgroep Reer Hamar valt onder de groep die systematisch bloot staat aan schending van artikel 3 EVRM en in het bezit dient te worden gesteld van een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, lid 1 onder b Vw. Het verstrekken van deze verblijfsvergunning is in overeenstemming met de toezegging om bij de beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid te waarborgen dat de personen die bescherming nodig hebben, deze daadwerkelijk krijgen.

In het eerste halfjaar van 2010 zijn circa 790 asielaanvragen ingewilligd van nareizende gezinsleden van Somalische asielzoekers. (In dit cijfer zijn gezinsleden inbegrepen die een afgeleide status hebben gekregen of die op eigen titel een asielvergunning hebben gekregen). Daarmee betreft circa 48% van het totaal aantal inwilligingen van Somalische asielzoekers nareizende gezinsleden. Dit is het effect van de procedure bij nareis waarbij na verkrijging van een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) voor Gezinshereniging na aankomst in Nederland een aanvraag voor asiel wordt ingediend. Deze aanvraag wordt op eigen merites beoordeeld en kan leiden tot een zelfstandige of afgeleide asielvergunning. Voor de ontwikkelingen ten aanzien van MVV wordt verwezen naar de paragraaf 'Regulier proces'.

In het eerste halfjaar van 2010 is het aantal Somalische asielzoekers dat op basis van de Dublin Verordening werd geclaimd bij andere EU-lidstaten, op nagenoeg hetzelfde niveau gebleven (circa 550) als in het eerste halfjaar van 2009 (circa 560). In het tweede halfjaar van 2009 heeft zich als gevolg van effectieve maatregelen een piek voorgedaan van circa 870. Van een deel van de Somalische vreemdelingen van wie in eerste instantie geen vingerafdrukken kon worden afgenomen maar door invoering van de maatregelen in een later stadium wel, werd het mogelijk om te beoordelen of een andere EU-lidstaat verantwoordelijk kan worden gehouden voor de asielaanvraag. Vingermutilatie komt nauwelijks meer voor en de maatregelen in dit verband zijn effectief gebleken.

Regulier proces

Een vreemdeling kan verblijf zoeken bij een gezinslid dat in Nederland een asielvergunning heeft of een asielaanvraag heeft ingediend. Om daarvoor in aanmerking te komen kan de vreemdeling een aanvraag indienen voor een MVV-Gezinshereniging in het kader van asiel (ook wel MVV-nareis genoemd) binnen drie maanden nadat dat gezinslid, de zogenoemde hoofdpersoon, Nederland is ingereisd dan wel een asielvergunning heeft gekregen. In dat geval komen de gezinsleden van de hoofdspersoon onder soepelere voorwaarden voor toelating in aanmerking dan binnen het reguliere beleid. De gezinsleden zijn echtgenoten, partners, biologische kinderen of pleegkinderen die in het land van herkomst feitelijk tot het gezin van de hoofdpersoon behoorden. Deze vreemdelingen, de nareizigers, vragen een MVV-nareis aan en indien aan de voorwaarden wordt voldaan, wordt deze verleend. Hiermee wordt inreis in Nederland feitelijk mogelijk gemaakt. Na inreis dienen deze nareizigers een asielaanvraag in.
In 2008 meldden zich grote aantallen nareizigers en in toenemende

mate voerden Somalische vreemdelingen pleegkinderen op waarbij vaak werd getwijfeld aan de gestelde relatie. Uit tabel II blijkt dat het aantal aanvragen voor een MVV-nareis door Somalische vreemdelingen ook in 2009 nog groeide. Dit heeft geresulteerd in een aanzienlijke voorraad te behandelen aanvragen. Uit de tabel blijkt voorts dat het aantal aanvragen in het eerste halfjaar van 2010 afnam. In totaal werden in het eerste halfjaar van 2010 door Somaliërs circa 4.000 aanvragen voor een MVV-nareis ingediend waarmee het aantal met 26% is gedaald sinds het tweede halfjaar van 2009.

Aanvragen MVV-nareis Somaliërs per halfjaar

	2009-1	2009-2	2010-1
Aanvragen MVV-nareis	2.620	5.390	4.000

Tabel II Bron: IND

Door de grote voorraad aanvragen voor MVV-nareis is het aantal dat in behandeling werd genomen in de drie rapportageperioden ook gestegen. Hierdoor is sprake van een gestage stijging van het aantal afgehandelde MVV-aanvragen voor nareis. In het eerste halfjaar van 2009 werd een beslissing genomen in circa 1.610 MVV-nareisaanvragen, in het tweede halfjaar van 2009 in circa 3.050 en in het eerste halfjaar van 2010 in circa 6.870. In het eerste halfjaar van 2010 werden 328% meer aanvragen afgehandeld dan in het eerste halfjaar van 2009.

Doordat meer aanvragen zijn afgehandeld, stijgt per definitie zowel het aantal inwilliging als het aantal afwijzingen. Dit blijkt ook uit de cijfers van tabel III. Ook hier is bij zowel inwilligingen als afwijzingen sprake van een stijgende trend. In absolute cijfers is het aantal inwilligingen in het eerste halfjaar van 2010 met 143% gestegen ten opzichte van het eerste halfjaar van 2009. Het aantal afwijzingen steeg in het eerste halfjaar van 2010 met 484% vergeleken met het eerste halfjaar van 2009.

Afgehandelde aanvragen MVV-nareis Somaliërs per halfjaar

	2009-1	2009-2	2010-1
Inwilligingen MVV-nareis	690 43%	720 24%	1.680 24%
Afwijzingen MVV-nareis	880 55%	2.270 75%	5.170 75%
Overig	30 2%	50 2%	30 0%
Totaal	1.610 100%	3.050 100%	6.870 100%

Tabel III Bron: IND

In percentages echter is in tabel III te zien dat vanaf het eerste halfjaar van 2009 het aantal inwilligingen sterk afneemt ten opzichte van het aantal afwijzingen. Dit stabiliseert zich in het eerste halfjaar van 2010. Dit kan een indicatie zijn dat de verzwaarde bewijslast bij een gesteld gezinsverband effect heeft gesorteerd. Het lagere inwilligingpercentage kan verder het gevolg zijn van de afhandeling van een aanzienlijke voorraad van MVV-adviesaanvragen van nareizende familieleden met de Somalische nationaliteit waarbij de IND een groot aantal zaken dat

evident en zonder onderzoek kon worden afgewezen met voorrang heeft afgehandeld.

In absolute termen heeft het wegwerken van de voorraden uit 2009 een nieuwe ontwikkeling sinds de analyse in het evaluatierapport tot gevolg: een stijging van het absolute aantal inwilligingen van aanvragen voor MVV-nareis. Een deel van de MVV-aanvragen van nareizigers die in het eerste halfjaar van 2010 zijn ingewilligd, zal in de nabije toekomst nog kunnen leiden tot het indienen van asielaanvragen door deze nareizigers, hetgeen een na-ijleffect kan bewerkstelligen. Het is dan ook belangrijk om ook in de toekomst de ontwikkelingen in de groep nareizigers te blijven volgen.

Terugkeer

Terugkeer naar Somalië is lastig te realiseren aangezien Somalische vreemdelingen over het algemeen niet over documenten beschikken en vervangende reisdocumenten door de Nederlandse overheid niet te verkrijgen zijn. Zelfstandige terugkeer naar Somalië is overigens wel mogelijk.

De cijfers in tabel IV laten zien dat het aantal gedwongen vertrek van Somaliërs in het eerste halfjaar van 2010 is gestegen ten opzichte van zowel het eerste als het tweede halfjaar van 2009. De terugkeer behelst voor het overgrote deel effectuering van Dublinclaims op andere EU-lidstaten en overdrachten aan derde landen anders dan Somalië. Een mogelijke oorzaak van de stijging van het aantal vertrokken Somaliërs is de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid. Zoals is gebleken, stijgt namelijk het aantal Somaliërs dat geen inwilligende beschikking krijgt op hun asielaanvraag.

Aantal uit Nederland vertrokken Somaliërs uitgesplitst naar reden vertrek per halfjaar

	2009-1	2009-2	2010-1
Aantoonbaar vertrek:	120	310	340
wv. Gedwongen	*110*	*300*	*340*
wv. Zelfstandig	*<10*	*<10*	*<10*
Zelfstandig zonder toezicht	510	480	550
Totaal	630	780	890

Tabel IV Bron: KMI Peildatum: 1 augustus 2010

In deze vertrekcijfers zijn de gegevens opgenomen van de in het terugkeerproces betrokken ketenpartners (waar in het bovengenoemde evaluatierapport over de beleidswijzigingen Somalië alleen de terugkeercijfers van de DT&V werden weergegeven).

Omdat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) op 3 juni 2010 in een Somalische zaak een gemotiveerde 'Rule 39' heeft getroffen, dienen overdrachten van personen afkomstig uit Centraal- en Zuid-Somalië op grond van de Dublin Verordening aan Griekenland tijdelijk te worden opgeschort. Deze opschorting zal gevolgen hebben voor het aantal Somaliërs dat daadwerkelijk aan Griekenland kan worden overgedragen.

Opvang

Zoals uit de aantallen in tabel V blijkt, heeft de afschaffing van het categoriaal beschermingsbeleid in het eerste halfjaar van 2010 geleid tot een afname van de instroom (80% minder) en van de bezetting (4% minder) van Somalische asielzoekers bij het COA ten opzichte van zowel het eerste als tweede halfjaar van 2009.

Cijfers opvang Somalische asielzoekers per halfjaar

	2009-1	2009-2	2010-1
Instroom Somaliërs in Centrale Opvang	3.040	3.000	1.690
Uitstroom Somaliërs uit Centrale Opvang	1.360	2.300	2.630
Bezetting Somaliërs in Centrale Opvang (per ultimo)	6.120	6.770	5.860

Tabel V Bron: COA

In het eerste halfjaar van 2010 stroomden circa 1.550 Somaliërs door bemiddeling van COA uit de COA-opvang door naar een door een gemeente aangeboden woonruimte. Hiermee steeg dit aantal vergeleken met het eerste halfjaar van 2009 met 79%.

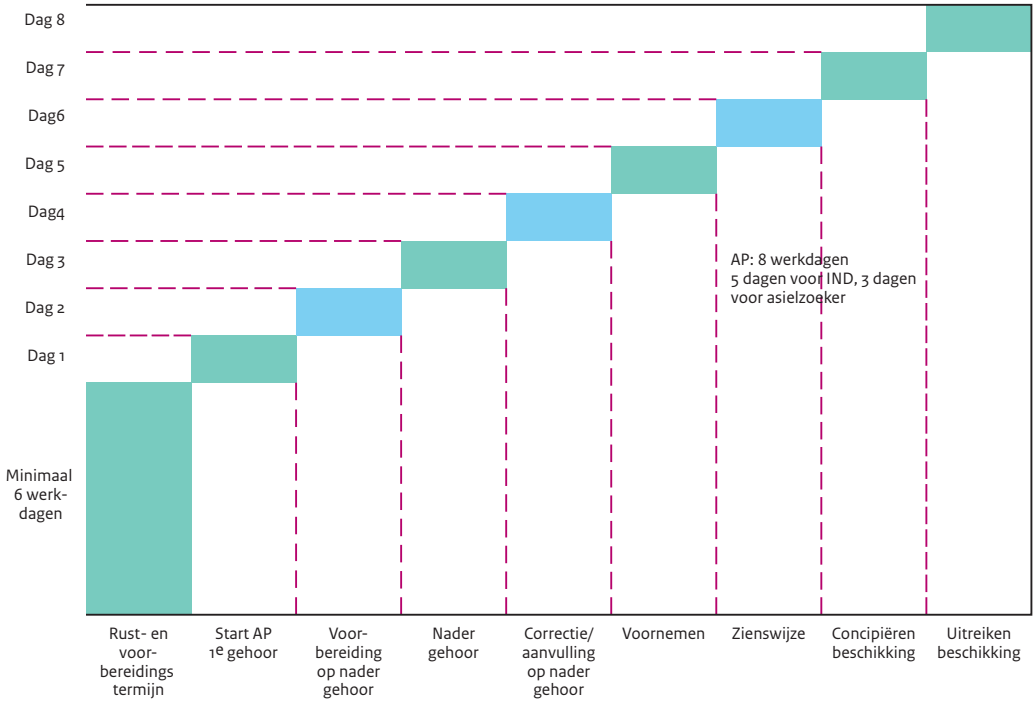
Bewaring

In het eerste halfjaar van 2010 is in vergelijking met dezelfde periode in het vorig jaar een sterke stijging te zien in de instroom van Somaliërs in vreemdelingenbewaring (van ongeveer 280 naar ongeveer 480 vreemdelingen). Dit kan worden verklaard doordat de vreemdelingen met gemutileerde vingertoppen in bewaring kunnen worden gesteld, in geval er indicatie is van fraude en/of misbruik. Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009 daarentegen, toen ongeveer 580 Somalische vreemdelingen in bewaring zijn gesteld, is in het eerste halfjaar van 2010 sprake van een daling van de instroom van Somaliërs in vreemdelingenbewaring. Een verklaring kan zijn dat door het verhoogde risico om in bewaring te worden gesteld, minder Somaliërs proberen toelating te krijgen. Vingermutilatie vindt nu ook veel minder plaats. De kans is aanwezig dat het aantal Somaliërs in vreemdelingenbewaring zal blijven dalen, omdat de risico's hoog zijn als gevolg van de aangescherpte (beleids)maatregelen. Uit de cijfers van DJI blijkt dat eind juni 2010 circa 40 Somaliërs in vreemdelingenbewaring zaten.

Bijlage 2: Overzicht verbeterde asielprocedure per 1 juli 2010

Een grondige herziening van de asielprocedure heeft geleid tot belangrijke verbeteringen in de asielprocedure, die op 1 juli 2010 in werking is getreden[32]. De nieuwe asielprocedure is op hoofdlijnen als volgt: na een rust- en voorbereidingstermijn (RVT) van minimaal zes dagen begint de zogenaamde 'algemene asielprocedure' die acht dagen zal duren. Als er geen zorgvuldige beslissing kan worden genomen binnen acht dagen zal de asielaanvraag verder worden behandeld in de zogenaamde 'verlengde asielprocedure'.

De RVT en de 'algemene asielprocedure' schematisch weergegeven:



[32] Kamerstukken II, 2009-10, 19 637, nr.1351.

Justitie. Recht raakt mensen

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

Foto cover
KMar | Audiovisuele Dienst Defensie
Paspoortcontrole van de Koninklijke Marechaussee

Opmaak
Grafische Dienst, ministerie van Justitie

September 2010 | Publicatienr. J-3873