Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Rapportage Vreemdelingenketen

Periode juli - december 2010

Rapportage Vreemdelingenketen

Periode juli-december 2010

april 2011

Inhoudsopgave

Inleiding 4

1 Toegang en grensbewaking 8
1.1 Instroom Toegang en grensbewaking 9
1.2 Doorstroom Toegang en grensbewaking 9
1.3 Uitstroom Toegang en grensbewaking 9
1.4 Ontwikkelingen Toegang en grensbewaking 10

2 Toelating Asiel en Regulier 14
2.1 Toelating Asiel 15
2.1.1 Instroom Toelating Asiel 15
2.1.2 Doorstroom Toelating Asiel 18
2.1.3 Uitstroom Toelating Asiel 19
2.2 Toelating Regulier 21
2.2.1 Instroom Toelating Regulier 21
2.2.2 Doorstroom Toelating Regulier 24
2.2.3 Uitstroom Toelating Regulier 25
2.3 Ontwikkelingen Toelating 27

3 Toezicht en handhaving 34
3.1 Instroom Toezicht en handhaving 35
3.2 Doorstroom Toezicht en handhaving 35
3.3 Uitstroom Toezicht en handhaving 36
3.4 Ontwikkelingen Toezicht en handhaving 36

4 Terugkeer 38
4.1 Instroom Terugkeer 39
4.1.1 Te behandelen zaken voor DT&V 39
4.1.2 Te behandelen zaken voor IOM 39
4.2 Doorstroom Terugkeer 40
4.2.1 In behandeling bij DT&V 40
4.2.2 In behandeling bij IOM 41
4.3 Uitstroom Terugkeer 41
4.3.1 Afgehandelde zaken door DT&V 41
4.3.2 Afgehandelde zaken door IOM 42
4.3.3 Vertrek uit het terugkeerproces 42

5 Opvang 46
5.1 Instroom Opvang 47
5.2 Doorstroom Opvang 47
5.3 Uitstroom Opvang 48
5.4 Ontwikkelingen Opvang 48

6 Bewaring 50
6.1 Instroom Bewaring 51
6.2 Doorstroom Bewaring 51
6.3 Uitstroom Bewaring 52
6.4 Ontwikkeling Bewaring 52

Bijlage. Toelichting en Terminologie 54

Lijst met afkortingen 66

Inleiding

Voor u ligt de rapportage Vreemdelingenketen (RVK) over de periode juli – december 2010. Deze rapportage beschrijft in hoofdlijnen de resultaten van de Vreemdelingenketen in het tweede halfjaar van 2010 aan de hand van de zes kernactiviteiten in de keten, te weten Toegang en grensbewaking, Toelating asiel en regulier, Toezicht en handhaving, Terugkeer, Opvang en Bewaring. Bij elk van deze kernactiviteiten wordt, waar mogelijk, gerapporteerd over instroom, doorstroom (voorraad of bezetting) en uitstroom. Waar mogelijk wordt ingegaan op de effecten van het vreemdelingenbeleid.

Het tweede halfjaar van 2010 is de rapportageperiode en staat daarmee centraal. Deze wordt steeds afgezet tegen de vergelijkbare periode een jaar eerder, in dit geval het tweede halfjaar van 2009. Indien relevant, zal vergelijking plaatsvinden met het eerste halfjaar van 2010 of zal het jaartotaal 2010 worden gerelateerd aan het jaartotaal 2009. Dit zal dan worden vermeld.

Zoals eerder aan de Tweede Kamer toegezegd[1], zijn in deze editie van de rapportage, die het kalenderjaar 2010 afsluit, de jaartotalen van enkele belangrijkste kengetallen toegevoegd.

In de voorliggende editie van de RVK is verder gewerkt aan de verbetering van eenduidigheid, herkenbaarheid en leesbaarheid. Een wijziging ten opzichte van de vorige editie van de rapportage, die over de maanden januari – juni 2010, is dat toelichtingen en terminologie zijn opgenomen in een bijlage. Daardoor zijn de resultaten sneller inzichtelijk en kan de achtergrondinformatie indien gewenst in de bijlage worden opgezocht.

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.

In de regel wordt de rapportageperiode in deze RVK vergeleken met het tweede halfjaar van 2009. In de rapportage over de periode juli – december 2009 werd afgerond volgens de ruimere afrondingsmethode (hoe groter het getal, hoe ruimer de afronding). In de huidige rapportage daarentegen wordt consequent op 10-tallen afgerond en dit geldt ook met terugwerkende kracht voor de getallen die zien op het tweede halfjaar van 2009. Dit zal voor het oog enkele verschillen opleveren die echter in de kern geen verschillen zijn.

De aantallen tussen nul en vijf worden wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als ‘<10’ en aantallen tusen 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, 2009-10, 19 637, nr. 1346

Hoewel het streven bij het opstellen van de RVK verbetering van de vergelijkbaarheid voorstaat, zowel tussen de RVK en andere rapportages als tussen de onderlinge edities van de RVK, is het altijd zo dat een klein aantal opvoeringen van cijfers over een rapportageperiode 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 registraties over een van de voorgaande rapportageperiodes heeft bijgesteld. In die gevallen is dat opgemerkt in een voetnoot.

Tot slot moet de kanttekening worden geplaatst 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. Om die reden worden de aantallen aanvragen en de aantallen afgehandelde aanvragen binnen dezelfde periode niet rechtstreeks met elkaar in verband gebracht.

1

Toegang en grensbewaking

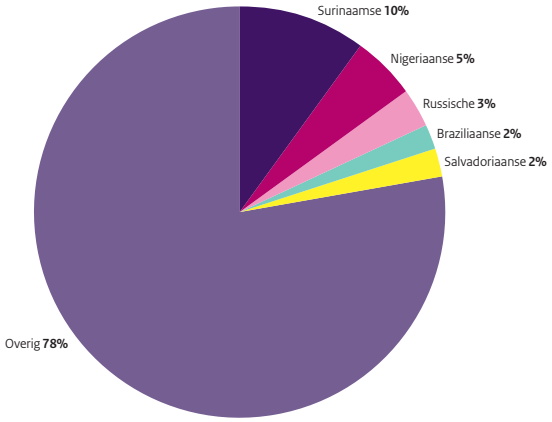
De doelstelling in het proces Toegang is het houden van toezicht aan de Nederlandse Schengen-buitengrens met als doel de bestrijding van illegale immigratie en criminaliteit door middel van het uitoefenen van persoonscontroles ten aanzien van vreemdelingen en hun (hand)bagage die de buitengrens overschrijden,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

1.1 Instroom Toegang en grensbewaking

Vanuit de controles aan de Schengen-buitengrenzen op aangewezen luchthavens en in de zeehavens is in de periode juli tot en met december 2010 door de Koninklijke Marechausee (KMar) en de dienst Zeehavenpolitie van het Regiokorps Rotterdam-Rijnmond (ZHP) aan circa 2.000 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd. De KMar nam hiervan circa 1.970 toegangsweigeringen voor haar rekening en de ZHP ruim 20. De vijf nationaliteiten die het meest vertegenwoordigd waren binnen de groep van circa 2.000 toegangsgeweigerden is weergegeven in grafiek 1.1.

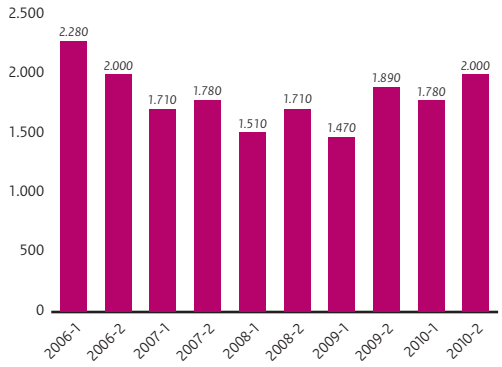
Een jaar eerder, in het tweede halfjaar van 2009, werd door beide organisaties gezamenlijk aan circa 1.890 vreemdelingen de toegang tot Nederland geweigerd. In grafiek 1.2 is de ontwikkeling van de aantallen toegangsweigeringen per halfjaar opgenomen. De absolute stijging van 6% toegangsweigeringen in het tweede halfjaar van 2010 vergeleken met dezelfde periode een jaar eerder kan mede verband houden met een (lichte) stijging van het aantal passagiers op de luchthaven Schiphol. 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. Het jaartotaal van 2010 (circa 3.780) is met 13% gestegen in vergelijking met 2009 (circa 3.360 toegangsgeweigerden).

Top-5 nationaliteiten toegangsgeweigerden, 2010-2



Grafiek 1.1 *Bron: KMar / ZHP*

Overzicht aantal toegangsgeweigerden per halfjaar



Grafiek 1.2 *Bron: KMar / ZHP*

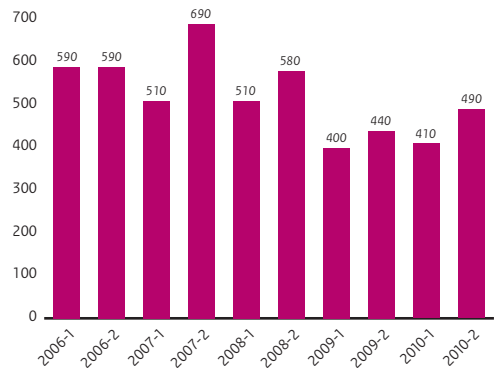
1.2 Doorstroom Toegang en grensbewaking

Doorstroom in het toegangsproces is relatief snel. Er is nauwelijks sprake van een voorraad aan zaken waardoor voorraadcijfers hier niet worden weergegeven.

1.3 Uitstroom Toegang en grensbewaking

Van de vreemdelingen die aan de Schengen-buitengrens de toegang tot Nederland werd geweigerd, gaven in het tweede halfjaar van 2010 circa 490 vreemdelingen aan een asielaanvraag in te willen dienen. Deze circa 490 vreemdelingen zijn voor behandeling doorgeleid naar de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) om in te stromen in het proces Toelating Asiel (zie hoofdstuk 2). In dezelfde periode van 2009 werd door toegangsgeweigerde vreemdelingen bij beide organisaties gezamenlijk circa 440 maal een asielaanvraag ingediend. Grafiek 1.3 toont de ontwikkeling van de aantallen geweigerden dat asiel aanvraagt in de afgelopen rapportageperioden. Vergeleken met een jaar eerder is een stijging waarneembaar van 10%. Het aandeel dat een asielaanvraag indiende onder de toegangsgeweigerden bleef echter nagenoeg gelijk van 23% in het tweede halfjaar van 2009 naar 24% in de huidige rapportageperiode.

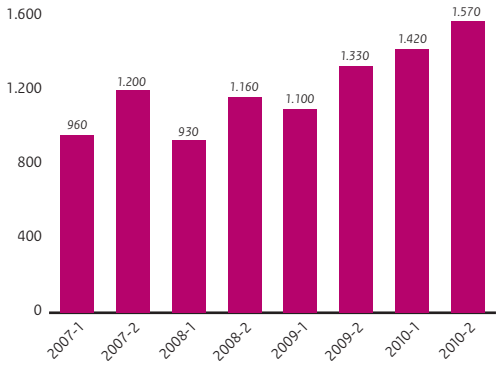
Overzicht aantal toegangsgeweigerden naar Toelating (Asiel) per halfjaar



Grafiek 1.3 *Bron: KMar / ZHP*

Van de aan de Schengen-buitengrens geweigerde vreemdelingen is een aantal van circa 1.570, 76%, direct teruggekeerd naar het land van herkomst dan wel een ander land waar toegang is gewaarborgd (zie ook paragraaf 4.1). Deze zogenoemde verwijderingen, zonder tussenkomst

Overzicht aantal toegangsgeweigerden direct teruggekeerd per halfjaar



Grafiek 1.4 *Bron: KMar / ZHP*

van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), werden, op een enkeling aan de zeegrens geweigerde na, door de KMar uitgevoerd. Vergeleken met dezelfde periode in 2009 is in absolute aantallen sprake van een stijging van 18% in het aantal tot Nederland geweigerde vreemdelingen dat direct wordt verwijderd. In grafiek 1.4 wordt het overzicht per halfjaar getoond van het aantal toegangsgeweigerden dat direct is teruggekeerd[2].
Bezien vanuit jaartotalen nam het aantal toegangsgeweigerden dat direct terugkeerde in absolute aantallen met 23% toe van circa 2.430 in 2009 naar circa 2.990 in 2010. Procentueel keerde in 2009 een aandeel van 72% direct terug en steeg dat in 2010 tot een aandeel van 79%.

In het tweede halfjaar van 2010 stroomden minder vreemdelingen in het toegangsproces in dan er uitstroomden (zie de bijlage voor de verklaring). De instroom bestond uit circa 2.000 aan de Schengen-buitengrens geweigerden, de uitstroom uit circa 490 vreemdelingen die een asielaanvraag indienden en uit circa 1.570 vreemdelingen die direct terugkeerden naar het land van herkomst dan wel een ander land waar toegang is gewaarborgd.

1.4 Ontwikkelingen Toegang en grensbewaking

Opvolging evaluatie uitvoering Schengen-acquis
Naar aanleiding van de Schengen-evaluatie van Nederland in 2009, heeft het Schengen-evaluatiecomité geconcludeerd dat de Nederlandse praktijk over het algemeen genomen in overeenstemming is met het Schengen-acquis. Op een aantal punten zijn door het comité aanbevelingen gedaan ter verdere verbetering van de Nederlandse praktijk. Deze aanbevelingen zagen wat betreft de zee- en luchtgrenzen onder andere toe op het continueren van trainingen aan personeel van de ZHP en de KMar over de Schengen Grens Code, het aanbrengen van enkele infrastructurele verbeteringen en aandacht voor het proces van visumafgifte aan de grens. Aan al deze aanbevelingen is inmiddels gevolg gegeven. De rapporten van Nederland inzake de follow-up van de aanbevelingen van het Schengen-evaluatiecomité inzake lucht- en zeegrenzen, politiële samenwerking, gegevensbescherming en visumprocedures op de diplomatieke posten zijn inmiddels goedgekeurd door de JBZ-Raad. Naar verwachting wordt het rapport inzake de follow-up van de aanbevelingen inzake het SIS gedurende de eerste helft van 2011 ter goedkeuring aan de JBZ-Raad voorgelegd.

Voorstel voor evaluatiemechanisme controle toepassing Schengen-acquis
In november 2010 heeft de Europese Commissie het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengen-acquis gepresenteerd. Het voorstel heeft als doel een nieuw en efficiënter juridisch kader te scheppen voor het evalueren van de toepassing door de lidstaten van het Schengenacquis in het Schengengebied.

Deelname van Nederland aan Frontexoperaties
Nederland heeft in de tweede helft van 2010 aan verschillende operaties

[2] De gegevens van vóór 2007 zijn niet opgenomen wegens overgelijkbaarheid met recentere gegevens

deelgenomen, waaronder de operatie Poseidon in Griekenland. In de operatie Poseidon hebben voor Nederland grenswachten van KMar en ZHP deelgenomen aan het grenstoezicht. Tevens is in de rapportageperiode een Rigid Hull Inflatable Boat (RHIB) van de KMar ingezet aan deze zeegrens en een vliegtuig van de Nederlandse Kustwacht heeft observatietaken uitgevoerd. Door de KMar en ZHP is met deze inzet een gezamenlijke bijdrage geleverd aan de bewaking van de buitengrenzen van de Europese Unie (EU). De grenswachten van KMar/ZHP zijn ingezet met hun expertise voor de controle van documenten en het interviewen van immigranten.

Daarnaast zijn vanaf november 2010 voor de eerste keer de zogeheten Rabits (Rapid Border Intervention Teams) van Frontex ingezet aan de Grieks / Turkse landgrens. Griekenland heeft Frontex om inzet van de teams gevraagd in verband met de grote stroom van immigranten in de regio Orestiada en Alexandroupolis. Nederland heeft in 2010 een bijdrage geleverd met zestien specialisten van de KMar en de ZHP, als ook tolken vanuit de IND.

Vernieuwing Grensmanagement

In 2008 is het programma Vernieuwing Grensmanagement (VGM) van start gegaan. Het programma is een samenwerking tussen het ministerie van Veiligheid en Justitie, het ministerie van BZK, de KMar, de Douane, de IND, de NCTb, de ZHP en de volgende private partijen: Schiphol Group en de KLM.

De doelstelling van het Programma Vernieuwing Grensmanagement is het sneller, slimmer en beter inrichten van het grenstoezichtsproces. Door het effectiever en efficiënter inrichten van het grenstoezicht ontstaat er een goede balans tussen een hoge mate van dienstverlening aan de passagier, maximale veiligheid en optimale mobiliteit, met inachtneming van de privacy van de reiziger.

Het programma had een initiële looptijd tot en met 2011. Gelet op de uitkomsten van de projecten in de eerste fase van het programma (2008-2010) is in juli 2010 aan de toenmalige Minister van Justitie het voorstel gedaan voor het inrichten van de tweede fase van het programma. In het huidige regeerakkoord[3] zijn de middelen gereserveerd voor de volgende fase van het programma.

Project PARDEX

De impactanalyse PARDEX is in juli 2010 opgeleverd en vervolgens besproken met de toenmalige Minister van Justitie. Het vervolgtraject voor het project PARDEX is opgenomen in de bijlage van het huidige regeerakkoord. Het wetgevingstraject zal starten met een diepteonderzoek naar de exacte omvang van de te wijzigen wet- en regelgeving en vervolgens zal er een Privacy Impact Assessment (PIA) worden uitgevoerd. Het PIA zal vervolgens voor advies aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) worden voorgelegd. Aan de hand van de uitkomsten van deze privacy scan kunnen vervolgens indien nodig concept wetteksten worden opgesteld en zal met de desbetreffende uitvoeringsorganisaties een ex ante uitvoeringstoets (EAUT) worden uitgevoerd. Daarnaast zal er een Basis Start Architectuur VGM worden

[3] Regeerakkoord 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', 30 september 2010.

opgesteld, welke kaders, richtlijnen en samenhang tussen het bedrijfsvoeringsniveau, het informatievoorzieningsniveau en de technische infrastructuur weergeeft. Parallel aan het wetgevingstraject zal een programma van eisen (PvE) voor de PARDEX basisvoorziening worden uitgewerkt. Dit PvE zal primair gericht zijn op plateau 2. Het PvE zal de basis vormen voor de aanbesteding van de realisatie van de PARDEX basisvoorziening (plateau 2).

Project API

Conform eerdere toezeggingen aan de Tweede Kamer is eind 2009 gestart met de ontvangst en verwerking van API gegevens. Op grond van de Europese Richtlijn 2004/82/EG[4], verwerkt in de Vreemdelingenwet, worden API gegevens opgevraagd bij de luchtvaartmaatschappijen.
In 2011 wordt de gerealiseerde pilot voortgezet, waarbij het accent komt te liggen op het uitbreiden naar meer routes en meer luchtvaartmaatschappijen.

Resultaten met de pilot API

Inmiddels wordt van dertien KLM routes de API-gegevens ontvangen en vergeleken met in totaal twaalf verschillende 'watchlisten' en vijf risico-indicatoren.
Sinds de start van de pilot zijn er bijna 600.000 passagiersgegevens verwerkt. In totaal zijn ongeveer 400 hits geweest (bijna 0,07%). Op basis van deze hits zijn ongeveer 210 controleopdrachten verstrekt waarvan er 21 daadwerkelijk tot resultaat hebben geleid, te weten:

- Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel in kennis gesteld (twee maal);
- controle Douane (een maal);
- weigeringen (acht maal);
- boete geïnd (een maal);
- betekening in persoon uitgereikt (drie maal);
- IND in kennis gesteld (zes maal).

De operationele resultaten betreffen:

- weigeringen doorreis van vrouwelijke passagiers naar Spanje op basis van de risico-indicator mensenhandel en het niet in bezit zijn van geldige documenten;
- innen geldboetes naar aanleiding van NSIS/OPS signaleringen;
- vaststellen van de juiste identiteit van passagiers bij aanvraag politiek asiel waarbij afwijkende persoonsgegevens werden gebruikt;
- een op illegale migratie gebaseerde alert waarbij bij de controle verdenking van overtreding van de Opiumwet ontstond;
- weigeringen op basis van de watchlist "overschrijding van de vrije termijn".

Momenteel wordt voor de proefperiode alleen gebruik gemaakt van de API-gegevens die door de KLM al verzameld worden in opdracht van andere overheden. De betreffende routes zijn niet geselecteerd op basis van risicoanalyse door de Nederlandse overheid doch slechts op de beschikbaarheid van API-gegevens. Deze factoren evenals het feit dat alleen gegevens van de KLM worden gebruikt spelen een rol in de weging van de resultaten van het project API.

[4] Richtlijn 2004/82/EG van de Raad van 29 april 2004 betreffende de verplichting voor vervoerders om passagiersgegevens door te geven.

Ook het feit dat uitsluitend gegevens van KLM vluchten beschikbaar zijn speelt een rol. Het is de verwachting dat andere luchtvaartmaatschappijen een hoger aantal passagiers vervoeren die een hit kunnen opleveren. Het is een bekend gegeven, bij andere EU-landen die al API-gegevens verzamelen, dat verschuivingeffecten optreden zodra op bepaalde routes dan wel voor bepaalde luchtvaartmaatschappijen passagiersgegevens worden gevorderd door de overheid.

2

Toelating Asiel en Regulier

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 Toelating Asiel

2.1.1 Instroom Toelating Asiel

Asielinstroom in Nederland

Verbeterde asielprocedure
Per 1 juli 2010 is de verbeterde asielprocedure in werking getreden. De cijfers die in paragraaf 2.1 zijn opgenomen over de resultaten in het toelatingsproces Asiel, zien niet alleen op de procedures in het kader van de verbeterde procedure. Er is immers een overgangsfase waarin procedures van vóór de verbeteringen ook na 1 juli 2010 terugkomen in de cijfers.

Om toch enig inzicht te kunnen geven in de effecten van de verbeterde asielprocedure, wordt in deze subparagraaf een aantal relevante kengetallen specifiek toegelicht. Hierbij moet in het achterhoofd worden gehouden dat de tijdspanne tussen de inwerkingtreding en het einde van de rapportageperiode erg kort is; te weten zes maanden. Met name op het gebied van de Verlengde Asielprocedure (VA) (en eventuele beroepsprocedures na afwijzing in de VA) zijn daarom nog geen zinvolle uitspraken te doen.

Sinds de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure bestaat de Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen (TNV) niet meer. Asielzoekers worden tijdens de Rust- en Voorbereidingstermijn (RVT) van tenminste zes dagen opgevangen tot hun asielaanvraag in behandeling wordt genomen in de Algemene Asielprocedure (AA). Het aantal uitgebrachte medische adviezen in de RVT is vooralsnog lager dan verwacht. Daarbij is gebleken dat het uitvoeren van de zogenaamde parallelle procedure, waarbij al in de asielprocedure ambtshalve wordt bezien of om medische redenen op grond van artikel 64 Vw2000 uitzetting tijdelijk achterwege moet worden gelaten, zich nog verder moet ontwikkelen.

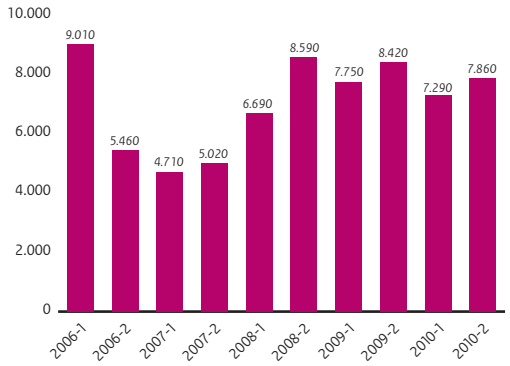
Sinds 1 juli 2010 zijn circa 7.710 asielverzoeken in de achtdaagse AA in behandeling genomen. Hiervan zijn er circa 3.780 afgehandeld waarbij bijna 1.650 aanvragen werden afgewezen (21%) en bijna 2.140 aanvragen werden ingewilligd (28%). In de eerste zes maanden van de verbeterde asielprocedure is aldus 49% van de aanvragen in de AA afgehandeld. De overige 51% is verder behandeld in de VA.

Vergelijking van deze resultaten met de zes maanden vóór inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure laat zien dat dit afhandelingspercentage met twintig procentpunten is gestegen. In het eerste halfjaar van 2010 stroomden in de eerste fase, de toenmalige Aanmeldcentrumprocedure (AC), ongeveer 6.720 asielaanvragen in. Daarvan werden er in het AC circa 1.970 afgehandeld, zo'n 29% (bestaande uit circa 950 afwijzingen (14%) en circa 1.020 inwilligingen (15%)).

Het verhoogde afhandelingspercentage in de AA heeft tot gevolg dat de gemiddelde behandeltermijn van een asielaanvraag terugloopt.

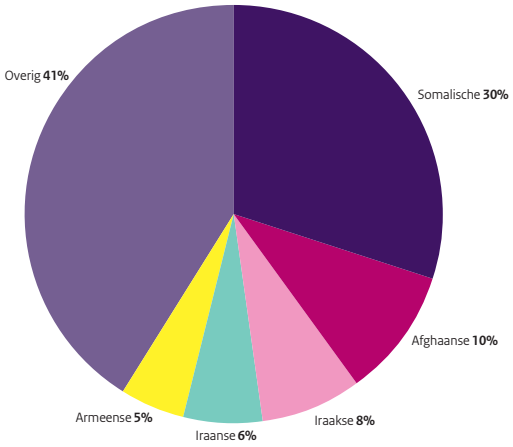
De eerste resultaten van de verbeterde asielprocedure zijn ook verder positief. Hoewel het absolute aantal ingestelde beroepen tegen een

Overzicht aantal in behandeling genomen asielaanvragen (asielinstroom) per halfjaar



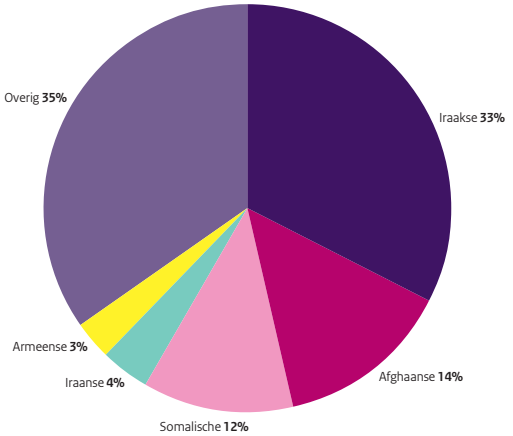
Grafiek 2.1 *Bron: IND*

Top-5 nationaliteiten 1e asielaanvragen, 2010-2



Grafiek 2.2 *Bron: IND*

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



Grafiek 2.3 *Bron: IND*

afwijzing in de AA steeg (door meer afgehandelde aanvragen en daarbinnen ook meer afwijzingen), daalde dit aantal in relatieve zin met vier procentpunten. Van het aantal door de Vreemdelingenkamers afgehandelde beroepszaken steeg het aantal instandhoudingen van de beslissing met acht procentpunten.

Zie ook onder paragraaf 2.3 ontwikkelingen 'Verbeterde Asielprocedure.

Vergelijking met vorige edities van de rapportage

Het kengetal 'asielinstroom in Nederland' in de vorige edities van de rapportage Vreemdelingenketen, was samengesteld uit het aantal bij het AC en buiten het AC in behandeling genomen (eerste, tweede en volgende) asielaanvragen. Aanvragen die buiten het AC in behandeling werden genomen zijn aanvragen die vanuit bewaring worden ingediend of aanvragen ten behoeve van kinderen die in Nederland in de opvang zijn geboren.

Sinds de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure bestaat de AC-procedure niet meer. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid met de vorige edities van de rapportage is in de rest van de tekst over de asielinstroom in Nederland voor het tweede halfjaar van 2010 het aantal zoals in eerdere edities gecategoriseerd tezamen genomen. Dat levert een totaal aantal van circa 7.860 in behandeling genomen asielaanvragen op. Het is samengesteld uit het aantal in behandeling genomen aanvragen in de AA-procedure (circa 7.710) en de aanvragen vanuit bewaring en ten behoeve van in Nederland geboren kinderen (circa 140)[5].

In grafiek 2.1 is de ontwikkeling van deze asielinstroom per halfjaar weergegeven. In vergelijking met het tweede halfjaar van 2009 (toen bijna 8.420 asielaanvragen in behandeling werden genomen) is het aantal afgenomen met 7%. Voor het gehele jaar 2010 geldt dat er in 2010 6% minder aanvragen in behandeling zijn genomen dan in 2009. In 2009 registreerde de IND ongeveer 16.170 aanvragen, in 2010 is dat gedaald naar ongeveer 15.150.

Van de circa 7.860 door de IND in behandeling genomen aanvragen gaat het om circa 6.930 eerste asielaanvragen. Grafiek 2.2 toont de vijf nationaliteiten die binnen het aantal eerste asielaanvragen het meest vertegenwoordigd zijn.

In het tweede halfjaar van 2010 werden circa 920 tweede en volgende asielaanvragen in behandeling genomen door de IND, een aandeel van ongeveer 12% van de totale asielinstroom. Grafiek 2.3 toont de vijf meest voorkomende nationaliteiten binnen deze categorie.

Asielinstroom in Europa

In tabel 2.1 wordt per EU-lidstaat een overzicht gegeven van het totaal (eerste, tweede en volgende)[6] aantal asielaanvragen in de eerste negen maanden van 2010.

[5] Dat de som niet optelt tot 7.860 ligt aan het feit dat ook de onderdelen zijn afgerond.
[6] Een aantal EU-lidstaten is nog niet in staat om apart over het aantal eerste asielaanvragen te rapporteren.

Tabel 2.1. *Asielaanvragen in de EU 2010 t/m 30 september*

	EU-lidstaat	aantal asiel-aanvragen	% asiel v/h totaal	inwoners (miljoen)	% inwoners v/h totaal	asiel-aanvragen per 1.000 inwoners
1	Frankrijk	37.170	20%	64,7	13%	0,57
2	Duitsland	32.495	18%	81,8	16%	0,40
3	Zweden	22.605	12%	9,3	2%	2,42
4	België	17.825	10%	10,8	2%	1,64
5	Verenigd Koninkrijk	17.685	10%	62,0	12%	0,29
6	Nederland	10.785	6%	16,6	3%	0,65
7	Oostenrijk	8.165	4%	8,4	2%	0,97
8	Griekenland	7.890	4%	11,3	2%	0,70
9	Italië	5.850	3%	60,3	12%	0,10
10	Polen	4.745	3%	38,2	8%	0,12
11	Denemarken	3.655	2%	5,5	1%	0,66
12	Finland	2.310	1%	5,4	1%	0,43
13	Spanje	2.000	1%	46,0	9%	0,04
14	Cyprus	1.810	1%	0,8	0%	2,25
15	Hongarije	1.745	1%	10,0	2%	0,17
16	Ierland	1.515	1%	4,5	1%	0,34
17	Bulgarije	765	0%	7,6	2%	0,10
18	Roemenie	690	0%	21,5	4%	0,03
19	Tsjechië	630	0%	10,5	2%	0,06
20	Luxemburg	480	0%	0,5	0%	0,96
21	Slowakije	450	0%	5,4	1%	0,08
22	Litouwen	300	0%	3,3	1%	0,09
23	Slovenië	135	0%	2,0	0%	0,07
24	Portugal	130	0%	10,6	2%	0,01
25	Malta	125	0%	0,4	0%	0,30
26	Letland	40	0%	2,2	0%	0,02
27	Estland	30	0%	1,3	0%	0,02
	Totaal (cijfers afgerond op 5-tallen)	*182.025*	*100%*	*501,1*	*100%*	*0,36*

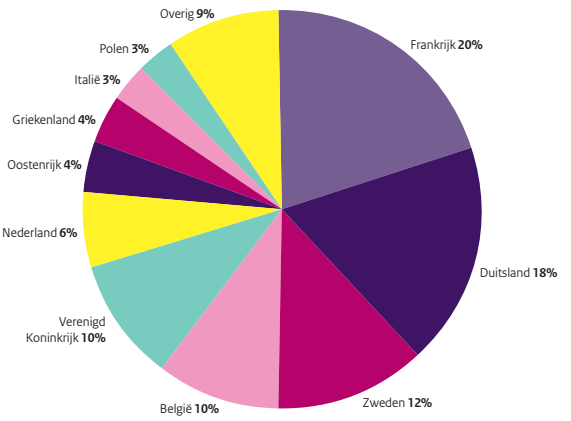
Bron: Eurostat

In de negen maanden van januari tot en met september 2010 werden in de 27 lidstaten van de EU circa 182.025 asielaanvragen gedaan. De top-3 bestemmingslanden werd gevormd door Frankrijk, Duitsland en Zweden. Nederland stond op de zesde plaats met een aandeel van 6% in het totaal. In grafiek 2.4 wordt de top-10 getoond van ontvangende EU-lidstaten in het eerste halfjaar van 2010.

In Nederland werden tot en met september 2010 de meeste asielaanvragen ingediend door Somaliërs (23%) en Irakezen (13%). In deze periode vroegen circa 11.245 Somaliërs in de EU asiel aan. De meeste Somaliërs dienden een aanvraag in Nederland of Zweden in (samen 64%). Het aantal Irakezen dat in de eerste negen maanden van 2010 asiel aanvroeg in de EU, was circa 11.625. De meeste aanvragen uit Irak gingen naar Duitsland, Zweden, Nederland of België (samen 76%). In de EU als geheel werden in de periode januari tot en met september 2010 de meeste asielaanvragen ingediend door Afghanen (8%) en burgers van de Russische federatie (7%). Daarop volgden de Somaliërs en de Irakezen die elk 6% van de totale instroom van asielzoekers in de EU uitmaakten.

Het aantal asielaanvragen dat in Nederland per 1.000 inwoners werd ingediend, was 0,65 in de eerste negen maanden van 2010. Nederland stond daarmee op de achtste plaats in deze rangschikking. De meeste

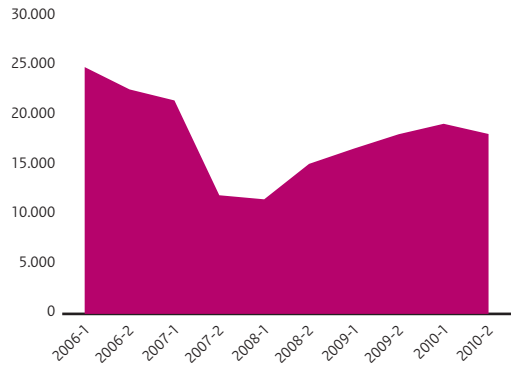
Top-10 lidstaten asielaanvragen in de EU 2010 t/m 30 september



Grafiek 2.4 *Bron: Eurostat*

asielaanvragen per inwonertal werden ingediend in Zweden (2,42) en Cyprus (2,25), gevolgd door België (1,64). Hierbij moet nadrukkelijk worden vermeld dat de instroom in deze eerste negen maanden niet representatief hoeft te zijn voor het gehele jaar 2010.

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



Grafiek 2.5 *Bron: IND/RvdR/RvS*

2.1.2 Doorstroom Toelating Asiel

De aantallen die in deze subparagraaf worden gerapporteerd, zien niet alleen op procedures in het kader van de verbeterde asielprocedure die per 1 juli 1010 in werking is getreden. Zie de toelichting hierop onder het kopje 'Verbeterde asielprocedure' onder paragraaf 2.1.1.

In grafiek 2.5 wordt de ontwikkeling van de asielvoorraad (inclusief de asielzaken in beroep en hoger beroep) gedurende de afgelopen jaren, per halfjaar, getoond.

Voorraad Asiel bij de IND

Het totale aantal aanvragen Asiel dat eind december 2010 bij de IND nog in behandeling was, bedraagt circa 7.830. Daarmee is de totale voorraad 27% gedaald ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009.

Binnen deze totale voorraad daalde de voorraad aanvragen voor de verblijfsvergunning Asiel (VVA) voor bepaalde tijd met 36% van ruim 8.070 aan het einde van het tweede halfjaar van 2009 naar circa 5.180 aan het einde van de huidige rapportageperiode. De voorraad aanvragen voor de verblijfsvergunning asiel (VVA) voor onbepaalde tijd is aan het einde van de huidige rapportageperiode met ruim 60 aanvragen gedaald in vergelijking met het einde van het tweede halfjaar van 2009.

Beroepszaken Asiel bij de Vreemdelingenkamers

In het tweede halfjaar van 2010 stroomden bij de Vreemdelingenkamer ongeveer 7.640 asiel beroepszaken in. Deze instroom bestaat uit beroepen en voorlopige voorzieningen in AA-zaken (circa 2.260), uit beroepen en voorlopige voorzieningen (Vovo) in VA-zaken (circa 3.460) en tot slot in beroepen en Vovo's in Dublinzaken (circa 1.920). De instroom AA-zaken is toegenomen (vergeleken met de instroom van voormalige AC-zaken) hetgeen samenhangt met de per 1 juli 2010 ingevoerde gewijzigde asielwet. De instroom Dublinzaken is afgenomen, hetgeen waarschijnlijk samenhangt met een groot aantal aangehouden Griekenland / Dublinzaken.

In het tweede halfjaar van 2010 handelden de Vreemdelingenkamers circa 9.700 zaken af. De voorraad is eind 2010 tot een reguliere werkvoorraad teruggebracht.

Op 1 januari 2011 was de voorraad circa 6.000 beroepsprocedures (inclusief Vovo's) in asielzaken, waaronder AA- en Dublinzaken. Een deel van deze voorraad bestaat uit aangehouden Griekenland / Dublinzaken. Nu het EHRM uitspraak[7] heeft gedaan en de Minister heeft besloten deze asielzaken inhoudelijk in behandeling te zullen nemen, zullen deze zaken binnenkort buiten zitting worden afgedaan of worden ingetrokken.

[7] Application no. 30696/09, 21 januari 2011

Hoger beroepzaken Asiel bij de RvS
In het tweede halfjaar van 2010 zag de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) zich wederom geconfronteerd met een stijging van de instroom in asielzaken in hoger beroep. De instroom bestaat uit circa 2.190 hoger beroepen Asiel (waaronder Dublinzaken) en circa 450 AC/AA-zaken[8].
Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009 is de totale instroom Asiel met 70% gestegen, ten opzichte van het eerste halfjaar 2010 is de totale instroom Asiel nog met 13% gestegen. De sterke stijging werd vooral veroorzaakt door de instroom van de zogenoemde Griekenland / Dublinzaken. Daarbij wordt in nagenoeg elk hoger beroep, ingediend door de Minister, standaard ook een Vovo ingediend, ter voorkoming van het opleggen van dwangsommen. Daarnaast werden (nu ook) bij de Afdeling de eerste gevolgen, waaronder een versneld aanbod, van de verbeterde asielprocedure zichtbaar.

Over het tweede halfjaar van 2010 heeft de Afdeling in totaal circa 1.930 asielzaken en verzoeken afgedaan. Van deze zaken hadden circa 400 zaken het AC/AA-label. De gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken asiel was in het tweede halfjaar van 2010 circa 16 weken, voor de hoofdzaken AC/AA was dat circa 14 weken. In het tweede halfjaar 2009 was er nog (slechts) sprake van een totale Asiel uitstroom van circa 1.220 zaken (waarvan ruim 230 AC/AA). De gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken asiel was in het tweede halfjaar van 2009 circa 16 weken en voor de hoofdzaken AC (de AA-procedure bestond nog niet) 19 weken. Hoewel de doorlooptijd AC/AA ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009 een lichte verbetering laat zien is de gemiddelde doorlooptijd nog wel ruim boven de nagestreefde 5-weken normtermijn. De overschrijding van de gewenste norm van 5 weken AC/AA werd in de rapportageperiode voornamelijk veroorzaakt doordat een deel van de eerder aangehouden Definitierichtlijnzaken, waarvoor op het antwoord op prejudiciële vragen moest worden gewacht alvorens tot behandeling door de Afdeling kon worden overgegaan, in deze rapportageperiode zijn afgedaan. Deze door de Afdeling afgehandelde zaken kenden hierdoor een langere doorlooptijd.

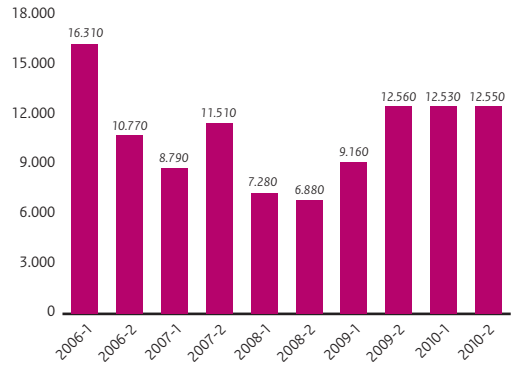
De sterk verhoogde instroom in het eerste halfjaar van 2010, ten opzichte van het tweede halfjaar 2009, heeft zich in het tweede halfjaar van 2010, doorgezet. Hierdoor en door de aanhouding van de Afdeling in Griekenland / Dublinzaken is de totale onderhanden werkvoorraad asiel in hoger beroep explosief gestegen (van bijna 750 in het tweede halfjaar van 2009, naar bijna 1.100 in het eerste halfjaar van 2010, naar ruim 1.790 in het tweede halfjaar van 2010. De circa 480 Griekenland/ Dublinzaken die, vanwege gestelde prejudiciële vragen, door de Afdeling zijn aangehouden en de overige circa 230 Dublinzaken zijn hierin inbegrepen.

2.1.3 Uitstroom Toelating Asiel

De aantallen die in deze subparagraaf worden gerapporteerd, zien niet alleen op procedures in het kader van de verbeterde asielprocedure die per 1 juli 2010 in werking is getreden. De afhandelingen bevatten ook

[8] In het tweede halfjaar van 2010 stroomden naast AA-zaken ook nog AC-zaken in, in hoger beroep.

Overzicht aantal afgehandelde VVA-aanvragen totaal per halfjaar



Grafiek 2.6 *Bron: IND*

cijfers van procedures die voor de inwerkingtreding van de verbeterde asielprocedure zijn gestart.

In het tweede halfjaar van 2010 zijn in totaal (VVA's voor bepaalde tijd en VVA's voor onbepaalde tijd inclusief herbeoordelingen van de VVA's voor bepaalde tijd) ruim 12.550 aanvragen voor asiel afgehandeld. In het tweede halfjaar van 2009 werden circa 12.560 aanvragen afgehandeld. Grafiek 2.6 toont de ontwikkeling in het aantal afgehandelde asielaanvragen gedurende de afgelopen jaren en laat zien dat het aantal zich sinds het tweede halfjaar van 2009 lijkt te stabiliseren rond de 12.500.

Van de ruim 12.550 afgehandelde aanvragen betrof het in ruim 9.820 gevallen een aanvraag voor een VVA voor bepaalde tijd. Van deze afgehandelde aanvragen werd 85% binnen de wettelijke termijn beslist. Het percentage tijdig afgehandelde aanvragen nam daarmee toe. Een jaar eerder werd 73% tijdig afgehandeld. In 46% van de afgehandelde aanvragen VVA voor bepaalde tijd werd positief beslist hetgeen gelijk is aan het percentage dat in het tweede halfjaar van 2009 werd ingewilligd. In tabel 2.2[9] worden de aantallen afgehandelde[10] asielaanvragen voor bepaalde tijd getoond per halfjaar en naar soort beslissing. Het aantal positieve beslissingen is in totaal weergegeven en uitgesplitst naar de inwilligingsgronden[11] van artikel 29, lid 1 Vw2000.

Tabel 2.2. *Afgehandelde aanvragen asiel voor bepaalde tijd naar soort beslissing*

Periode	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2
VVA-bepaalde tijd ingewilligd	3.070	3.070	3.500	5.000	4.160	4.540
wv. Verdragsvluchteling	*390*	*210*	*310*	*440*	*410*	*490*
wv. 3 EVRM	*870*	*920*	*1.270*	*2.130*	*2.140*	*2.270*
wv. Humanitair	*100*	*130*	*160*	*200*	*170*	*140*
wv. Bijzondere hardheid	*1.370*	*1.260*	*1.000*	*1.090*	*130*	*50*
wv. Afgel.stat. Echtgenoot/ Minderjarig kind	*300*	*500*	*720*	*1.070*	*1.190*	*1.470*
wv. Afgel.stat. Partner/ Meerderjarig kind	*40*	*40*	*40*	*70*	*110*	*110*
wv. Niet gespecificeerd	*<10*	*10*	*10*	*10*	*10*	*<10*
Afwijzingen VVA-bepaalde tijd	2.890	2.780	4.400	5.370	5.340	4.990
Overige afdoeningen	710	380	490	510	500	300
Totaal afgehandelde VVA-bep. tijd	*6.660*	*6.230*	*8.400*	*10.880*	*10.000*	*9.820*

Bron: IND

Het aantal afgehandelde aanvragen voor een VVA voor bepaalde tijd nam in het gehele jaar 2010 met 3% toe tot circa 19.830. In 2009 werd in totaal op ruim 19.270 aanvragen voor de VVA voor bepaalde tijd beslist.

[9] In de rapportage Vreemdelingenzaken januari-juni 2010 zijn in de tabel 'Afgehandelde aanvragen asiel voor bepaalde tijd naar soort beslissing' voor die periode ten onrechte enkele dubbele registraties van inwilligingen getoond. Dit heeft geleid tot een te hoog aantal inwilligingen in 2009-2 en in 2010-1. De cijfers zijn met terugwerkende kracht aangepast.

[10] Een afgehandelde aanvraag resulteert in een inwilliging, afwijzing of in een overige afdoening . Deze laatste betreft een adminstratieve categorie van niet inhoudelijke afdoeningen. Daarbij kan gedacht worden aan situaties waarin de aanvraag werd ingetrokken, de vreemdeling is overleden, waarin de leges niet werden voldaan of waarin sprake was van een buitenbehandeling-stelling of onbevoegdverklaring.

[11] Ingevolge artikel 29, eerste lid, onder d, Vw2000 kan een VVA worden verleend aan de vreemdeling voor wie terugkeer naar het oordeel van de Minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie aldaar. Op grond van deze beleids- en beoordelingsvrijheid kan de Minister categoriale bescherming instellen dan wel beëindigen. Deze inwilligingsgrond werd in eerdere edities van de RVK ook wel aangeduid met Onevenredige hardheid .

In het tweede halfjaar van 2010 is het aantal afgehandelde aanvragen voor de VVA voor onbepaalde tijd wederom gestegen, van bijna 1.660 in het tweede halfjaar van 2009 naar ongeveer 2.710 in het tweede halfjaar van 2010. De stijging betreft de herbeoordelingen die een mogelijke inwilliging opleveren zoals die worden weergeven onder paragraaf 2.3 ontwikkelingen – Beëindiging categoriaal beschermingsbeleid Irak. Deze vinden formeel plaats vanaf november 2008, maar zijn het tweede halfjaar van 2009 daadwerkelijk projectmatig opgepakt. Werden in het tweede halfjaar van 2009 nog circa 360 herbeoordelingen uitgevoerd, in het tweede halfjaar van 2010 waren dit er ruim 1.000.

De rest van het verschil tussen het tweede halfjaar van 2009 en dat van 2010 is te verklaren door het aantal aanvragen voor een verlenging van de VVA voor bepaalde tijd. In het tweede halfjaar van 2009 kwamen deze aanvragen nog niet voor (zie voor een toelichting p.28 van de editie januari – juni 2010 van deze rapportage), in het tweede halfjaar van 2010 betrof het 340 aanvragen. Het aantal geëxpireerde VVA's voor bepaalde tijd steeg van ongeveer 820 (tweede halfjaar van 2009) naar ongeveer 1.180 (huidige rapportageperiode).

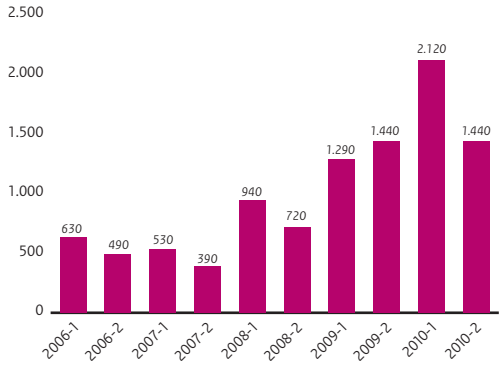
Sinds het tweede halfjaar van 2008 steeg het aantal afwijzingen van de asielaanvraag op grond van een geaccordeerde Dublinclaim in een andere EU-lidstaat, maar in het tweede halfjaar van 2010 is het aantal afwijzingen gedaald naar circa 1.440, hetgeen het niveau evenaart van het tweede halfjaar van 2009. Zie voor het verloop grafiek 2.7.

Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat het EHRM op 21 januari 2011 uitspraak[12] heeft gedaan in een zaak die tot gevolg heeft dat ongeveer 1.950 asielverzoeken die in de achterliggende periode zijn afgewezen op grond van een claim op Griekenland, alsnog inhoudelijk door Nederland zullen worden behandeld[13].

Uitgenodigde Vluchtelingen

In het tweede halfjaar van 2010 hebben ongeveer 220 uitgenodigde vluchtelingen een verblijfsvergunning gekregen waarmee in 2010 in totaal omstreeks 420 verblijfsvergunningen zijn verleend. Met betrekking tot uit te nodigen vluchtelingen is voor 2008 tot en met 2011 een quotum afgesproken van 2.000 personen in vier jaar. Tot nu toe is in dit kader aan ongeveer 1.500 uitgenodigde vluchtelingen een VVA verleend.

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



Grafiek 2.7 *Bron: IND*

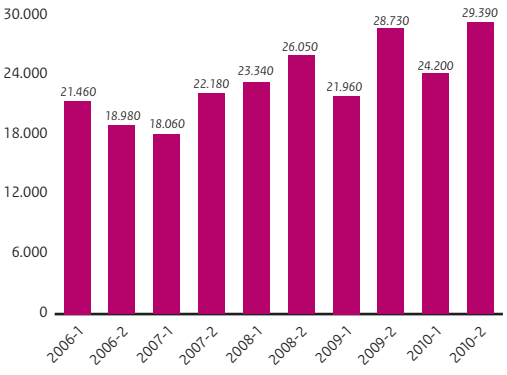
2.2 Toelating Regulier

2.2.1 Instroom Toelating Regulier

Aanvragen MVV

Het aantal bij de IND ingediende aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) bedroeg in het tweede halfjaar van 2010 circa 29.390. Grafiek 2.8 toont het overzicht van de aantallen aanvragen voor een MVV gedurende de afgelopen jaren. Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009, toen circa 28.730 MVV-aanvragen werden gedaan, is het totale aantal MVV-aanvragen in deze rapportageperiode licht gestegen

Overzicht aantal MVV-aanvragen totaal per halfjaar

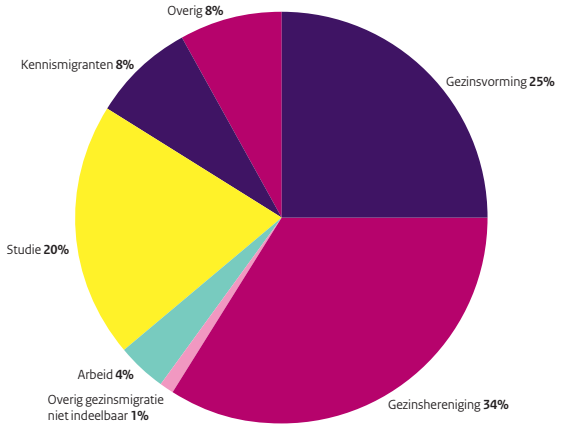


Grafiek 2.8 *Bron: IND*

[12] Application no. 30696/09

[13] Zie ook Kamerstukken II, 2010-11, 19 637, nr. 1397

Overzicht MVV-aanvragen naar verblijfsdoel, 2010-2



Grafiek 2.9 *Bron: IND*

met 2%. Indien het jaartotaal 2010 (bijna 53.590) wordt afgezet tegen het jaartotaal van 2009 (circa 50.690) is sprake van een stijging van 6%.

In grafiek 2.9 worden de aandelen aanvragen voor de huidige rapportageperiode per verblijfsdoel weergegeven.

De meeste aanvragen voor een MVV, circa 17.500 in de rapportageperiode betreft MVV-aanvragen in het kader van gezinsmigratie. Dit betreft 60% van het totaal aantal MVV-aanvragen in het tweede halfjaar van 2010. Binnen gezinsmigratie zijn bijna 7.380 MVV-aanvragen ingediend voor het verblijfsdoel 'Gezinsvorming' (een stijging van 12% ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009) en bijna 9.860 voor 'Gezinshereniging'[14] (een stijging van 7%). Een belangrijk deel van deze aanvragen is ingediend door nareizende familieleden 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.

Sinds medio 2009 daalde het aantal MVV-aanvragen voor het verblijfsdoel 'Arbeid'. In de huidige rapportageperiode steeg het aantal weer voor het eerst. In het tweede halfjaar van 2010 werden ruim 1.270 aanvragen voor 'Arbeid' gedaan. Vergeleken met dezelfde periode een jaar eerder is een lichte toename te zien van ongeveer 1% en vergeleken met het eerste halfjaar van 2010 tekent zich een stijging van 24% af.

Bij vergelijking tussen het tweede halfjaar van 2010 en dat van 2009 blijkt dat het aantal MVV- aanvragen voor het verblijfsdoel 'Studie' nagenoeg gelijk is gebleven. De MVV-aanvragen die werden gedaan in het kader van de kennismigrantenregeling trekken aan. Vergeleken met een jaar eerder steeg het aantal MVV-aanvragen in het tweede halfjaar van 2010 met 7%. De toename heeft te maken met de licht aantrekkende economie, waardoor de vraag naar vooral hoger opgeleide migranten ook toeneemt. Deze stijging is zichtbaar vanaf het tweede halfjaar 2009.

In tabel 2.3 worden de aantallen MVV-aanvragen per verblijfsdoel en per halfjaar weergegeven[15].

Tabel 2.3. *Overzicht MVV-aanvragen naar verblijfsdoel totaal per halfjaar*

	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2
Gezinsvorming	13.510	13.350	6.050	6.580	6.910	7.380
Gezinshereniging			6.630	9.200	8.560	9.860
Overig gezinsmigratie niet indeelbaar			270	310	210	270
Arbeid	1.850	1.610	1.640	1.260	1.030	1.270
Studie	3.010	5.300	2.760	5.770	2.780	5.770
Kennismigranten	3.330	3.510	2.220	2.250	2.310	2.410
Overig	1.640	2.290	2.400	3.370	2.400	2.440
Totaal	*23.340*	*26.050*	*21.960*	*28.730*	*24.200*	*29.390*

Bron: IND

[14] De resterende MVV-aanvragen i.h.k.v. gezinsmigratie, bijna 270 aanvragen, vallen noch onder gezinshereniging, noch onder gezinsvorming en zijn daardoor niet indeelbaar.

[15] In 2008 konden de aanvragen in het kader van gezinsmigratie nog niet worden opgedeeld in aanvragen voor gezinsvorming en gezinshereniging. De categorie 'Overig gezinsmigratie niet indeelbaar' betreft aanvragen die noch onder gezinshereniging, noch onder gezinsvorming vallen.

Aanvragen VVR

Het totaal aantal ingediende aanvragen voor een verblijfsvergunning regulier (VVR) bedroeg in het tweede halfjaar van 2010 circa 31.440. Grafiek 2.10 toont het overzicht van de aantallen aanvragen voor een VVR gedurende de afgelopen jaren. Net als in de vorige rapportageperiode, is het aantal ingediende aanvragen VVR in het tweede halfjaar van 2010 ten opzichte van dezelfde periode in 2009 (circa 32.190 VVR-aanvragen) licht gedaald met 2%. In 2010 werden in totaliteit 4% minder VVR-aanvragen (bijna 55.980 aanvragen) ingediend dan in 2009 (bijna 58.090).

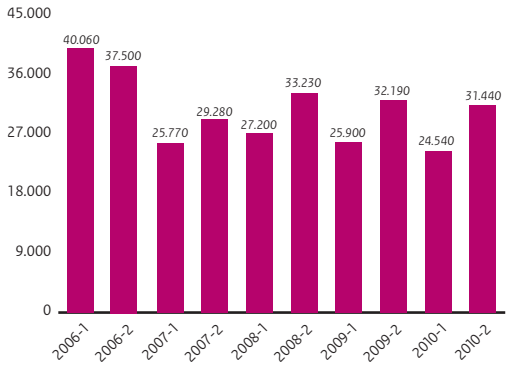
In tabel 2.4. zijn de aantallen opgenomen van de VVR-aanvragen per halfjaar en naar verblijfsdoel[16].

Tabel 2.4. *Overzicht VVR-aanvragen totaal naar verblijfsdoel per halfjaar*

Periode	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2
Gezinsvorming	10.830	11.130	3.990	4.930	4.180	3.760
Gezinshereniging			6.230	6.020	5.640	6.640
Overig gezinsmigratie niet indeelbaar			370	440	380	330
Arbeid	2.560	2.200	1.720	1.790	1.470	1.830
Studie	2.330	6.990	2.760	7.390	2.740	7.790
Kennismigranten	3.190	4.010	2.680	2.730	2.850	3.030
Overig	8.290	8.900	8.150	8.890	7.280	8.060
Totaal	27.190	33.230	25.900	32.190	24.540	31.440

Bron: IND

Overzicht aantal VVR-aanvragen totaal per halfjaar



Grafiek 2.10 *Bron: IND*

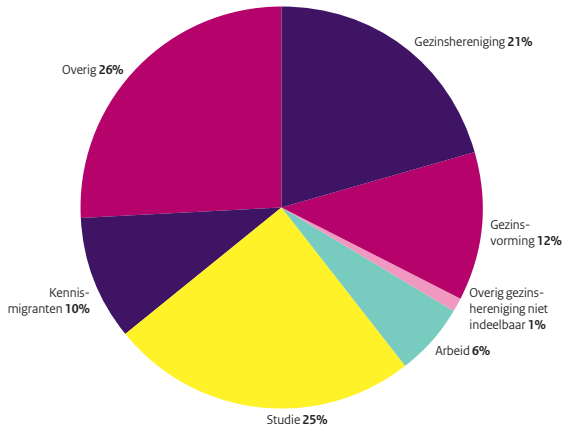
Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009 is het aantal aanvragen dat is ingediend voor een verblijfsdoel vallend onder 'Gezinsmigratie' ('Gezinsvorming', 'Gezinshereniging' of 'Overig gezinsmigratie niet indeelbaar') in het tweede halfjaar van 2010 met 6% gedaald. De categorie 'Gezinsmigratie' vertegenwoordigde 34% van het totaal aantal aanvragen voor een VVR (in het tweede halfjaar van 2009 was dit 35%). Het betrof ruim 10.730 aanvragen. Van deze circa 10.730 aanvragen voor een vorm van gezinsmigratie, werden ruim 6.640 aanvragen voor 'Gezinshereniging' ingediend (een stijging van 10% ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009) en ongeveer 3.760 aanvragen voor 'Gezinsvorming' (waarmee het aantal 24% daalde ten opzichte van een jaar eerder). Indien de jaartotalen van 2009 en 2010 tegen elkaar worden afgezet blijkt dat de aanvragen voor 'Gezinshereniging' gelijk zijn gebleven en die voor 'Gezinsvorming' 11% zijn gedaald.

Bij het aantal aanvragen dat is ingediend voor het verblijfsdoel 'Kennismigrant', 'Studie' en 'Arbeid' doet zich respectievelijk een stijging voor van 11%, 5% en 2% ten opzichte van dezelfde periode in 2009. Ten opzichte van 2009 (bijna 5.410 VVR-aanvragen) steeg het aantal aanvragen 'Kennismigrant' in 2010 met 9% (naar ruim 5.880 aanvragen). Ook voor 'Studie' werden in 2010 (bijna 10.530) meer aanvragen ingediend dan in 2009 (circa 10.150), een stijging van 4%. Het aantal aanvragen voor 'Arbeid' nam in 2010 echter met 6% af naar ongeveer 3.300 aanvragen (van bijna 3.520 VVR-aanvragen in 2009).

In grafiek 2.11 worden de aandelen aanvragen per verblijfsdoel weergegeven voor de rapportageperiode.

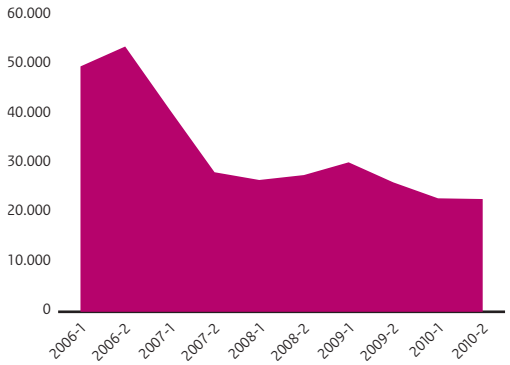
[16] Zie voetnoot 15.

Overzicht VVR-aanvragen naar verblijfsdoel, 2010-2



Grafiek 2.11 *Bron: IND*

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



Grafiek 2.12 *Bron: IND/RvdR/RvS*

Het aantal aanvragen voor een verlenging VVR, voor een wijziging van de verblijfsgrond (beperking) of een VVR voor onbepaalde tijd is in het tweede halfjaar van 2010 met 13% gedaald ten opzichte van dezelfde periode in 2009. In het tweede halfjaar van 2009[17] bedroeg dit aantal aanvragen nog circa 43.970 ten opzichte van 38.050 in het tweede 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.

2.2.2 Doorstroom Toelating Regulier

In grafiek 2.12 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 in eerste aanleg, dat eind december 2010 bij de IND in behandeling was, bedraagt ongeveer 12.530. Ten opzichte van dezelfde periode in 2009 (toen de voorraad voor MVV- en VVR-aanvragen tezamen ongeveer 13.230 betrof) is deze voorraad met 5% gedaald. Deze daling is onder meer het gevolg van het grote aantal afhandelingen van MVV-aanvragen van nareizende familieleden met de Somalische nationaliteit, die in 2009 tijdelijk beleidsmatig werden aangehouden.

Ondanks het grote aantal afhandelingen, is wel weer sprake van een stijging van de voorraad aanvragen sinds het eerste halfjaar van 2010 doordat de instroom van MVV-aanvragen in 2010 hoger was dan gepland. Dit wordt mede veroorzaakt door het aanhoudende hoge aantal nareizende familieleden van vooral asielzoekers met de Somalische nationaliteit (zie ook bijlage 1 in de vorige editie van deze rapportage). De stijging is in het tweede halfjaar van 2009 ingezet. In 2010 is de aard van de voorraad MVV-aanvragen voor nareis veranderd. In het eerste halfjaar van 2010 was er sprake van een hoge voorraad aanvragen voor een MVV die via een referent (in Nederland) werden ingediend (adviesaanvraag). Voor de afhandeling van deze procedures was onderzoek nodig. In afwachting van dit onderzoek bleven procedures langer liggen. De daling van de aanzienlijke voorraad MVV-adviesaanvragen van nareizende familieleden met de Somalische nationaliteit is er in gelegen dat de IND een groot aantal zaken die evident en zonder onderzoek niet van advies konden worden voorzien met voorrang heeft afgehandeld.

In het tweede halfjaar van 2010 was een verschuiving te zien in de soort aanvraag voor een MVV. Er werden relatief gezien minder aanvragen voor een MVV via een referent ingediend dan in het eerste halfjaar van 2010, maar er werden aanzienlijk meer aanvragen voor een MVV via diplomatieke posten (in het buitenland) ingediend. De behandeling van een aanvraag voor een MVV via een diplomatieke post kent een langere

[17] In de rapportage Vreemdelingenketen juli – december 2009 is gemeld dat in die periode bijna 45.100 aanvragen om een verlenging, voor een wijziging van de verblijfsgrond (beperking) of een VVR voor onbepaalde tijd waren afgehandeld. Dit aantal is gecorrigeerd naar 43.970.

behandelduur dan de behandeling van een aanvraag voor een MVV die via de referent wordt aangevraagd. Dit had een stijging van de voorraad aanvragen voor een MVV 'diplomatieke post' tot gevolg. Aan het einde van de rapportageperiode leek de voorraad zich te stabiliseren.
Het aantal VVR- en MVV-bezwaren dat eind december 2010 in behandeling was bij de IND bedraagt circa 4.460 wat een stijging betekent van 29% vergeleken met eind december 2009, toen circa 3.460 bezwaarzaken in behandeling waren.

Beroepszaken Regulier bij de Vreemdelingenkamers
Bij de Vreemdelingenkamers is het aantal ontvangen reguliere beroepszaken met 40% afgenomen ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009; circa 4.860 beroepen en voorlopige voorzieningen ten opzichte van de bijna 8.010 in het tweede 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 tweede halfjaar van 2010 zijn in totaal circa 8.160 reguliere beroepen afgedaan. De voorraad is eind 2010 tot een reguliere werkvoorraad teruggebracht.

Hoger beroepzaken Regulier bij de RvS
In het tweede halfjaar van 2010 zijn bij de Raad van State circa 1.100 reguliere vreemdelingenzaken in hoger beroep ontvangen (hoofdzaken en Vovo's). Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009 is de instroom reguliere zaken met 61% gestegen, ten opzichte van het eerste halfjaar 2010 is de instroom reguliere zaken nog met 16% gestegen.

Circa 930 zaken zijn in het tweede halfjaar 2010 afgedaan. De gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken regulier in hoger beroep in het tweede halfjaar van 2010 bedroeg 20 weken. In het tweede halfjaar 2009 was er sprake van uitstroom van circa 510 zaken. De gemiddelde doorlooptijd voor deze hoofdzaken was toen 18 weken.

De sterk verhoogde instroom in het eerste halfjaar van 2010, ten opzichte van het tweede halfjaar 2009, heeft zich in het tweede half jaar van 2010, doorgezet. Hierdoor is de onderhanden werkvoorraad reguliere zaken verder gestegen (van circa 470 in het tweede halfjaar van 2009, naar circa 540 in het eerste halfjaar van 2010, naar circa 710 in het tweede halfjaar van 2010).

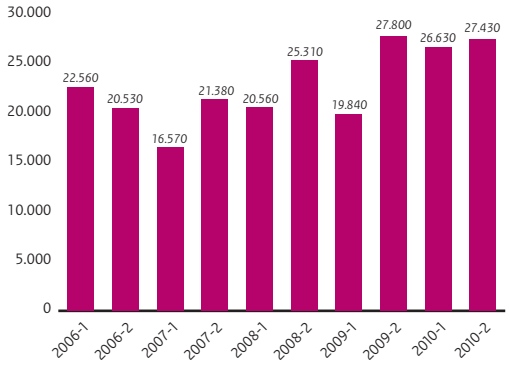
2.2.3 Uitstroom Toelating Regulier

In het tweede halfjaar van 2010 zijn circa 27.430 aanvragen voor een MVV en circa 29.020 aanvragen voor een VVR afgehandeld. In dezelfde periode vorig jaar zijn circa 27.800 aanvragen voor een MVV en circa 32.170 aanvragen voor een VVR afgehandeld. Grafiek 2.13 toont het overzicht van de aantallen afgehandelde aanvragen voor een MVV en grafiek 2.14 toont het overzicht van de aantallen aanvragen voor een VVR gedurende de afgelopen (half)jaren.

De MVV-aanvragen zijn voor 88% en de VVR-aanvragen zijn voor 98% binnen de wettelijke termijn beslist.

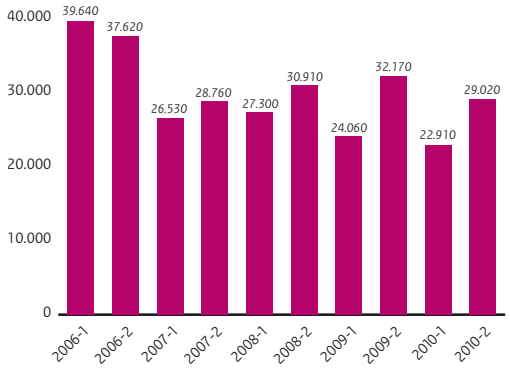
In tabel 2.5 wordt het aantal afwijzingen en het aantal inwilligingen van respectievelijk MVV- en VVR-aanvragen voor het tweede halfjaar van

Overzicht aantal afgehandelde MVV-aanvragen per halfjaar



Grafiek 2.13 *Bron: IND*

Overzicht aantal afgehandelde VVR-aanvragen per halfjaar



Grafiek 2.14 *Bron: IND*

2010 per verblijfsdoel getoond[18].

Tabel 2.5. *Aantal afgehandelde MVV- en VVR-aanvragen naar verblijfsdoel, 2010-2*

MVV	Afwijzing	Inwilliging
Gezinshereniging	4.690	3.480
Gezinsvorming	2.550	3.910
Overig gezinsmigratie niet indeelbaar	150	20
Arbeid	100	1.170
Studie	10	6.110
Kennismigrant	20	2.290
Overig	470	1.860
Totaal	*7.990*	*18.840*

VVR	Afwijzing	Inwilliging
Gezinshereniging	150	5.960
Gezinsvorming	130	3.460
Overig gezinsmigratie niet indeelbaar	140	110
Arbeid	260	1.150
Studie	30	7.640
Kennismigrant	0	2.870
Overig	1.130	5.580
Totaal	*1.840*	*26.750*

Bron: IND

In de rapportageperiode voldeed 69% van de afgehandelde MVV-aanvragen aan de voorwaarden waarna een inwilliging volgde. Bij de VVR-aanvragen was dit percentage 92%. In dezelfde periode van 2009 was dit 70% respectievelijk 89%.

Uit de jaartotalen van het aantal inwilligingen van de VVR-aanvragen blijkt dat in 2010, in absolute aantallen, 5% minder aanvragen voor een VVR werden ingewilligd dan in 2009 (waar het inwilligingspercentage licht steeg van 88% naar 91%). Uitgesplitst per verblijfsdoel is het beeld gevarieerd. De afhandelingen voor de VVR-aanvraag 'Gezinshereniging' resulteerden in 2010 in 4% minder inwilligingen dan in 2009 (het inwilligingspercentage steeg van 93% naar 96%). In 2010 werden daarnaast 12% minder aanvragen voor de VVR 'Gezinsvorming' ingewilligd dan in 2010 (bij een gelijk inwilligingspercentage van 96%). Het aantal inwilligingen voor de VVR 'Arbeid' daalde met 34% (het inwilligingspercentage daalde ook, van 82% naar 78%).
Bij een gelijkblijvend inwilligingspercentage (van 99%) steeg het absolute aantal inwilligingen voor de VVR voor het verblijfsdoel 'Studie' met 3% en tot slot werden in 2010 7% meer aanvragen voor 'Kennismigrant' ingewilligd (het inwilligingspercentage steeg van 98% naar 99%).

Daarnaast zijn er in het tweede halfjaar van 2010 circa 36.550 aanvragen voor een verlenging VVR, voor een wijziging van de verblijfsgrond (beperking) of een VVR voor onbepaalde tijd afgehandeld. Hiervan werd 94% ingewilligd.

Gemeenschapsrecht / Europaroute

In deze rapportageperiode, het tweede halfjaar van 2010, werden circa

[18] In tabel 2.5 wordt categorie 'Overige afdoeningen' niet getoond. Het totaal aantal afgehandelde aanvragen bestaat uit inwilligingen, afwijzingen en overige, niet inhoudelijke, afhandelingen. Zie tevens voetnoot 10.

1.510 aanvragen voor het verblijf van een gezinslid uit een land buiten de EU op grond van het gemeenschapsrecht afgehandeld. Daarmee daalde dit aantal met 31% in vergelijking met het tweede halfjaar van 2009 toen het om circa 2.180 aanvragen ging. Het aandeel inwilligingen bedraagt in de huidige rapportageperiode 68%, in dezelfde periode in 2009 bedroeg dit 71% van het aantal afgehandelde procedures. Het aandeel afwijzingen bedraagt 30% in het tweede halfjaar van 2010, in dezelfde periode in 2009 bedroeg dit 27%.

Tabel 2.6 laat een overzicht zien van afgehandelde aanvragen voor verblijf van een gezinslid op grond van het gemeenschapsrecht naar soort beslissing per halfjaar.

Tabel 2.6. *Overzicht afgehandelde aanvragen voor verblijfsrecht o.g.v. het gemeenschapsrecht naar soort beslissing per halfjaar*

Gemeenschapsrecht/Europaroute	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2
Afwijzing	420	580	470	440
Inwilliging	1.180	1.550	1.310	1.020
Overig	40	50	40	40
Totaal	*1.650*	*2.180*	*1.810*	*1.510*

Bron: IND

2.3 Ontwikkelingen Toelating

Bijzonder asielbeleid

Gedurende het eerste halfjaar van 2010 gold een categoriaal beschermingsbeleid voor de vreemdelingen afkomstig uit Ivoorkust en vreemdelingen die behoren tot de niet-arabische bevolkingsgroepen uit Noord-, West- en Zuid-Darfur te Soedan. In het tweede halfjaar van 2010 vonden enkele wijzigingen plaats.

Beëindiging categoriaal beschermingsbeleid Ivoorkust

Op 30 juni 2010 is de Tweede Kamer geïnformeerd 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, kunnen worden herbeoordeeld.

Tijdens het Algemeen Overleg van 8 december 2010 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het beëindigen van het categoriaal beschermingsbeleid van Ivoorkust.

Volledigheidshalve wordt gemeld dat inmiddels een besluit- en vertrekmoratorium in werking is getreden voor asielzoekers afkomstig uit Ivoorkust[19]. Dit betekent dat ook de herbeoordelingen als gevolg van het afschaffen van het categoriaal beschermingsbeleid in 2010 geen doorgang vinden.

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 beschermings-

[19] Kamerstukken II, 2010-11, 19 637, nr. 1401

beleid[20] 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 2.7 zijn de aantallen opgenomen van het aantal verleende VVA's aan Irakezen vóór en na beëindiging van het categoriaal beschermingsbeleid Centraal-Irak.

Tabel 2.7. *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%)
1-7-2010 tot 01-01-2011	80 (ca 14%)	370 (ca 64%)	0 (0 %)	580 (100%)

De gronden artikel 29, lid 1, c, e en f zijn niet weergegeven. De percentages tellen tellen dan ook niet op tot 100% *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 is een kwalitatief onderzoek gestart naar de gevolgen van de beëindiging van het categoriale beschermingsbeleid. Dit onderzoek zal naar verwachting in het eerste halfjaar van 2011 zijn afgerond.

Somalische vreemdelingen in het toelatingsproces

Een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 september 2010, in samenhang met de informatie uit het ambtsbericht over Somalië van 20 september 2010, heeft aanleiding gegeven om het landenbeleid, bij WBV 2010/19 van 15 december 2010, te wijzigen.

Ten aanzien van Mogadishu wordt een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15c van de richtlijn 2004/83/EG aangenomen. Dit betekent dat de mate van willekeurig geweld in het aan de gang zijnde conflict in Mogadishu dermate hoog is dat zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger die terugkeert naar Mogadishu louter door diens aanwezigheid aldaar een reëel risico loopt op de in dit artikel bedoelde ernstige bedreiging.

Voor asielzoekers afkomstig uit Mogadishu zal individueel worden beoordeeld of er sprake is van een vestigingsalternatief in Centraal- en Zuid-Somalië. Voor personen die behoren tot een kwetsbare groep,

[20] Zie ook voetnoot 11.

zoals genoemd in het beleid, en die afkomstig zijn uit Mogadishu wordt in beginsel aangenomen dat er geen vestigingsalternatief is in Centraal- en Zuid-Somalië.

Na afloop van de rapportageperiode, op 7 januari 2011, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) een gemotiveerde 'Rule 39' (interim measure ofwel opschortingsmaatregel) opgelegd teneinde de dreigende uitzetting van twee Somaliërs uit Centraal- en Zuid-Somalië[21]. Gezien de juridische strekking en de motivering van de opgelegde 'Rule 39' werkt deze ook door in overige zaken en moeten meer algemene consequenties worden getrokken uit deze maatregel. Bijgevolg moet, in afwachting van een inhoudelijke beslissing van het Hof, van iedere Somaliër afkomstig uit Zuid- of Centraal-Somalië de uitzetting worden opgeschort. De opgelegde 'Rule 39' laat uitzettingen van personen uit het noorden van Somalië en van personen die een vestigingsalternatief hebben in het noorden van Somalië onverlet.

Verbeterde asielprocedure
Op 1 juli 2010 is de verbeterde asielprocedure ingevoerd. De verbetering is voorzien door het betrachten van meer zorgvuldigheid wat betreft de voorbereiding van de asielzoeker in de zogenaamde Rust- en Voorbereidingstermijn (RVT) voorafgaand aan de Algemene Asielprocedure (AA). Ook is voorzien in een medisch advies omtrent de asielzoeker en continuïteit in de rechtsbijstand. Snelheid wordt gemaakt door asielaanvragen zoveel als mogelijk te behandelen in de AA en dubbele gehoren in de verlengde asielprocedure (VA) 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 AA. 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.

De verbeterde asielprocedure is door de ketenpartners in goede samenwerking en succesvol geïmplementeerd.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen
Op 13 oktober 2010 heeft de meervoudige kamer van de rechtbank te 's-Gravenhage, zitting houdende te Amsterdam, na daartoe een schouw te hebben gehouden in het AC Schiphol, uitspraak gedaan in een beroepszaak van een AMV aan wie een maatregel van artikel 6, lid 1 en 2 Vw2000 (grensdetentie) was opgelegd in AC Schiphol.
Naar aanleiding van deze uitspraak is op 8 december 2010 aan de Tweede Kamer toegezegd, dat de werkwijze met betrekking tot AMV's, aan wie een maatregel op grond van artikel 6 Vw2000 is opgelegd, zal worden aangepast. Daarbij is toegezegd deze werkwijze met de keten te zullen afstemmen hetgeen in het eerste halfjaar van 2011 zal plaatsvinden.

WBV en Werkinstructie 'Beslissystematiek in asielzaken'
Op 1 juli 2010 is het Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire (WBV) 2010/10 in werking getreden waarin een aanpassing is opgenomen van

[21] Application no. 73790/10 en 75170/10

het toetsingskader voor de beoordeling van de geloofwaardigheid en zwaarwegendheid in asielzaken. Aanleiding voor deze aanpassing was een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 februari 2010. Daarin oordeelde de Afdeling dat de beoordeling van de vermoedens van de vreemdeling over wat hem bij terugkeer naar het land van herkomst te wachten staat, niet langer plaatsvindt in het kader van de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas, maar in het kader van de beoordeling of de als vaststaand aangenomen feiten en omstandigheden zijn te kwalificeren als rechtsgrond voor verlening van een verblijfsvergunning. Van die beoordeling maakt ook deel uit de beantwoording van de vraag of - voor zover de vermoedens van de vreemdeling over wat hem bij terugkeer naar het land van herkomst te wachten staat plausibel worden geacht - deze ook voldoende zwaarwegend zijn voor verlening van de gevraagde verblijfsvergunning.

In december 2010 is vervolgens een werkinstructie inzake deze aangepaste beslissystematiek van kracht geworden om de systematiek nader toe te lichten en een duidelijke werkwijze te geven. In deze werkinstructie is, als belangrijk onderdeel van de beslissystematiek, o.m. aandacht besteed aan de bewijslastverdeling en de rol van het ontbreken van documenten ter onderbouwing van identiteit, nationaliteit en asielrelaas bij de beoordeling van de geloofwaardigheid. Met deze werkinstructie wordt dan ook tegelijkertijd tegemoet gekomen aan het voornemen uit het Regeerakkoord om aan te sluiten bij de scherpe invulling van de Afdeling rond de bewijslast en optimaal in te zetten op het tegenwerpen van het ontbreken van identiteitsgegevens bij ongedocumenteerde asielzoekers.

INDiGO

In vorige edities van de rapportage Vreemdelingenketen is de ontwikkeling van het nieuwe informatiesysteem INDiGO gevolgd. Sinds het verschijnen van de rapportage over de periode januari – juni 2010 zijn over de implementatieproblemen van het systeem twee brieven[22] naar de Tweede Kamer gestuurd. In de recentste brief wordt ingegaan op de gevolgen van de latere invoering van INDiGO voor regelgeving en beleid alsmede op de financiële gevolgen.

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. In de vorige editie van de rapportage Vreemdelingenketen is gemeld wat dit betekent voor de managementinformatie.

Voor de overgang naar INDiGO wordt uitgegaan van een overgangsperiode van vier tot zes maanden. 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.

[22] Kamerstukken II, 2010-11, 30 573, nr.57 en Kamerstukken II, 2010-11, 30 573, nr.67

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.

Programma implementatie Modern Migratiebeleid

Op 5 juli 2010 is het Wetsvoorstel Modern Migratiebeleid door de Eerste Kamer aanvaard, waarna het op 16 juli 2010 is gepubliceerd in het Staatsblad[23]. Op 30 juli 2010 is ook het gewijzigde Vreemdelingenbesluit Modern Migratiebeleid gepubliceerd in het Staatsblad[24]. Op basis van de vernieuwde wet- en regelgeving heeft de IND de Vreemdelingencirculaire (Vc2000), aanvraagformulieren, brochures, bouwstenen en correspondentieteksten aangepast. Deze zijn in concept gereed. Daarnaast zijn procesbeschrijvingen ontworpen voor de nieuwe verblijfsprocedures en deze zijn – tezamen met de beleidsinhoud - verwerkt in het nieuwe informatiesysteem van de IND, INDiGO. De IND medewerkers zijn voorgelicht over het overgangsrecht van het Modern Migratiebeleid. Ook is er een opleidingsplan opgesteld voor circa 1.600 IND medewerkers voor de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding.

Als onderdeel van de implementatie van het Modern Migratiebeleid zijn diverse proeftuinen gerealiseerd. In deze proeftuinen, die zich richten op een veelheid aan onderwerpen en verblijfsdoelen, hebben zowel de IND als klanten op gestructureerde wijze de concepten van het Modern Migratiebeleid in de praktijk kunnen beproeven. Voor werkgevers, onderwijsinstellingen en au-pairbureaus vonden doorlopend voorlichtingsbijeenkomsten plaats.

Tussen de ketenpartners heeft er intensieve afstemming plaatsgevonden over gegevensuitwisseling en het vastleggen van afspraken hierover in convenanten.

De Tweede Kamer is op 12 november 2010 bij brief[25] ingelicht over de voortgang van het Modern Migratiebeleid. De minister heeft aangegeven, dat op 1 januari 2011 niet aan één van de randvoorwaarden voor de invoering van het Modern Migratiebeleid kon worden voldaan, te weten: een succesvolle uitrol van INDiGO. Het implementeren van dit systeem kost meer tijd, dan initieel was ingeschat. Om die reden is het Modern Migratiebeleid niet op 1 januari 2011 in werking getreden.

[23] Stb. 2010, 290
[24] Stb. 2010, 307
[25] Kamerstukken II, 2010-11, 30 573, nr. 57

Gezinsmigratie

In de brief[26] van 2 oktober 2009 aan de Tweede Kamer heeft het vorige 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 brief[27] van 14 januari 2011 heeft het huidige kabinet aan de Tweede Kamer gemeld de maatregelen voort te zullen zetten en aan te vullen met maatregelen op basis van het regeerakkoord. In de afgelopen periode is bekeken hoe 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 echter gegevensopbouw nodig. Deze gegevensopbouw moet momenteel nog handmatig worden bijgehouden nu ondersteuning door INDiGO nog niet mogelijk is. In het vervolg op de brief van het vorige kabinet is onder andere gestart met het simultaan horen op een van de diplomatieke posten, worden de vragenlijsten in het kader van verblijf bij partner standaard meegestuurd en worden de resultaten van de adrescontrole door de VP in kaart gebracht.

BES-eilanden

Bonaire, Sint Eustatius en Saba, beter bekend als de BES-eilanden, zijn sinds 10 oktober 2010 bijzondere gemeenten van Nederland. Samen vormen ze 'Caribisch Nederland'. Dit heeft ook gevolgen voor de vanaf die datum geldende vreemdelingenregelgeving. De Landsverordening toelating en uitzetting van de Nederlandse Antillen zal vanaf die datum onder de naam Wet Toelating en Uitzetting BES (WTU-BES) blijven gelden als Nederlandse wet voor Caribisch Nederland. De WTU-BES laat met betrekking tot veel onderwerpen ruimte voor het maken van beleidsregels. Deze beleidsregels alsmede tal van uitvoeringsregels, zijn opgenomen in de Circulaire toelating en uitzetting BES (CTU-BES). De IND-unit Caribisch Nederland is verantwoordelijk voor de uitvoering van de WTU-BES in Caribisch Nederland en neemt de verzoeken om naturalisatie in ontvangst uit Caribisch Nederland. Al het personeel is opgeleid. In maart 2011 is een aanvullende opleiding gestart die voornamelijk gericht is op kennisverdieping van de regelgeving.

[26] Kamerstukken II, 2009-10, 32 175, nr. 1
[27] Kamerstukken II, 2010-2011, 32 175, nr.15

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 Instroom Toezicht en handhaving

De persoons- en objectcontroles die de VP uitvoert, kunnen aanleiding zijn identiteitsonderzoeken uit te voeren. De aantallen identiteitsonderzoeken die de VP in de afgelopen jaren heeft uitgevoerd, worden weergegeven in grafiek 3.1[28]. In het tweede halfjaar van 2010 ging het om circa 7.320 onderzoeken[29]. Daarmee is dit aantal met 18% gedaald ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009.

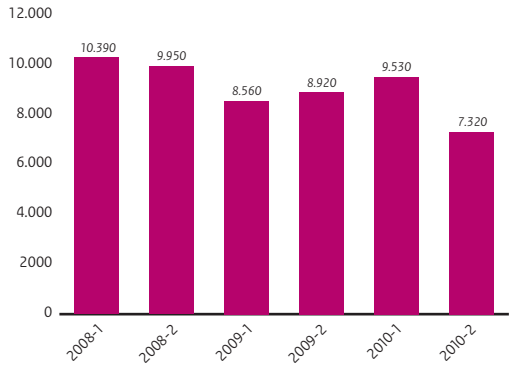
In het tweede halfjaar van 2010 daalde het aantal door de KMar in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) uitgevoerde persoonscontroles met 4% van ongeveer 264.150 in het tweede halfjaar van 2009 naar circa 252.340 personen in deze rapportageperiode.

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 ook in het tweede halfjaar van 2010 capaciteit ingezet in verband met de afhandeling van incidenten op grond van migratiecriminaliteit.

Van de circa 252.340 gecontroleerde personen is bij bijna 1.710 personen (bijna 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 minder dan 1%. In grafiek 3.2 wordt het aantal in de afgelopen jaren in het kader van MTV aangetroffen illegaal verblijvende vreemdelingen getoond[30]. In het kalenderjaar 2010 is dit aantal met 11% afgenomen, van circa 3.620 in 2009 naar circa 3.220 in 2010.

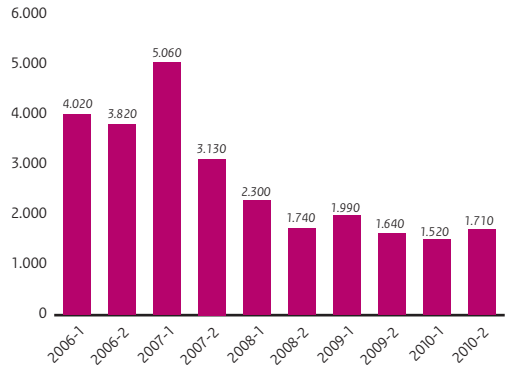
In het kader van het Havengerelateerd vreemdelingentoezicht (HVT) heeft de ZHP op en nabij de haventerreinen van Rotterdam in het tweede halfjaar van 2010 circa 760 persoonscontroles uitgevoerd ten opzichte van circa 3.520 controles in het tweede halfjaar van 2009. Toezicht op de haventerreinen kent een projectmatige aanpak. De aard van de projecten in het tweede halfjaar van 2010 is dan ook direct van invloed geweest op het potentieel van de controleren personen hetgeen de significante daling verklaart. Bij de controles van de circa 760 personen in deze rapportageperiode zijn geen vreemdelingen aangetroffen die niet rechtmatig in Nederland verbleven.

Overzicht aantal identiteitsonderzoeken VP per halfjaar



Grafiek 3.1 *Bron: VP*

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



Grafiek 3.2 *Bron: KMar*

3.2 Doorstroom Toezicht en handhaving

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

[28] De gegevens van vóór 2008 zijn niet opgenomen wegens onvergelijkbaarheid met recentere gegevens

[29] Hierbij moet worden opgemerkt dat de aantallen in grafiek 3.1. niet de aantallen identiteitsonderzoeken bevatten die de VP uitvoert in het kader van de asielprocedure.

[30] In de rapportage Vreemdelingenketen januari - juni 2010 is gemeld dat in die periode 1.490 illegaal verblijvende vreemdelingen waren aangetroffen. Na administratieve correcties bij de KMar is dit aantal bijgesteld naar circa 1.520.

3.3 Uitstroom Toezicht en handhaving

De VP heeft in het tweede halfjaar van 2010 de dossiers van circa 3.060 vreemdelingen overgedragen aan de DT&V.

Het aantal vreemdelingen waarvan in het tweede halfjaar van 2010 in het kader van het MTV bleek dat geen sprake was van rechtmatig verblijf in Nederland (circa 1.710), is ook op verschillende manieren het toezichtsproces uitgestroomd. Door de KMar werden circa 720 illegaal verblijvende vreemdelingen in bewaring gesteld ten behoeve van hun vertrek. Hun zaken zijn overgedragen aan de DT&V. Ook zijn circa 610 personen van de in het tweede halfjaar van 2010 aangetroffen illegalen onder toezicht van de KMar uitgereisd naar België of Duitsland. Circa 310 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.

3.4 Ontwikkelingen Toezicht en handhaving

Mobiel Toezicht Veiligheid

Op 28 december 2010 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zich negatief uitgesproken over het MTV nabij de Schengenbinnengrens[31]. Uit de uitspraak volgt dat controles nabij de grens met België en Duitsland, die zijn gebaseerd op artikel 50 van de Vw2000 en A3/2.4 van de Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000, onrechtmatig zijn. De uitspraak heeft directe gevolgen voor de uitvoering van het MTV doordat een deel van de vreemdelingrechtelijke bevoegdheden van de KMar niet toepasbaar is. De uitspraak is aanleiding om de MTV controles met spoed van een deugdelijke juridische basis in het Vreemdelingenbesluit 2000 te voorzien. In een brief aan de Tweede Kamer[32] is in februari 2011 gemeld dat tot die tijd door de KMar zo veel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de beperkte mogelijkheden die het vreemdelingenrecht nog biedt. Dit zal ook gevolgen hebben voor de terugkeer- en bewaringscijfers.

Uitzetten / Vastzetten van criminele vreemdelingen

Het programma Uitzetten/Vastzetten van criminele vreemdelingen is beëindigd in december 2010. Sinds april 2009 heeft het programma ingezet op de uitvoering van het vreemdelingrechtelijke openbare ordebeleid en de uitvoering van het protocol voor vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS-protocol). Dit protocol heeft als uitgangspunt: het identificeren en volgen van een vreemdeling die is aangehouden als "verdachte van een strafbaar feit" in zowel de strafrechtsketen als de vreemdelingenketen, zodat tijdig de juiste strafrechtelijke of vreemdelingrechtelijke maatregelen worden toegepast. In het VRIS-protocol zijn de verantwoordelijkheden en taken tussen de partners uit de vreemdelingenketen en de partners uit de strafrechtsketen beschreven.
Het doel van het programma was het opzetten van een integrale ketenaanpak inzake de verwijdering van de criminele vreemdelingen/illegalen uit Nederland. Om de VRIS-uitvoeringspraktijk te optimaliseren is onder voorzitterschap van het Openbaar Ministerie een Taskforce

[31] 201010790/1/V3
[32] Kamerstukken II, 2010-11, 19 637, nr.1393.

VRIS opgericht op 26 januari 2010. De Taskforce richt zich de komende periode op de optimalisering van het VRIS-protocol en de geautomatiseerde ondersteuning en informatie-en gegevensuitwisseling conform de doelstellingen van het huidige regeer-en gedoogakkoord.

Onderdanen uit de Midden- en Oost Europese lidstaten van de EU

Op 30 november 2010 hebben de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Immigratie en Asiel en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bestuurlijk overleg gevoerd met vertegenwoordigers van gemeenten naar aanleiding van signalen van overlast van onderdanen uit Midden- en Oost Europese (MOE) lidstaten van de EU in sommige gemeenten in Nederland.

Van beide zijden is nogmaals onderstreept dat alleen door een gezamenlijke aanpak (Rijk en gemeenten) overlast van MOE-landers kan worden beperkt. Er is afgesproken dat vier ambtelijke werkgroepen, waaraan vertegenwoordigers van het Rijk en gemeenten deelnemen, voor april 2011 maatregelen uitwerken ten aanzien van:

- koppeling werk & wonen en handhaving;
- terugkeer herkomstland;
- inburgering en onderwijs;
- huisvesting en handhaving.

Ook de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is betrokken bij de inzet van het Rijk op dit dossier.

In de eerste helft van 2011 vindt er wederom een bestuurlijk overleg plaats. Hierna zal de minister van SZW de Tweede Kamer informeren over de resultaten van de inspanningen tot dusver en de vervolgaanpak.

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 Instroom Terugkeer

Toegang
Het aantal vreemdelingen dat in het eerste halfjaar van 2010 na een toegangsweigering het terugkeerproces instroomde, bedroeg circa 1.570 (zie ook paragraaf 1.3). Deze vertrekzaken worden niet behandeld door de DT&V maar door de KMar.

Toelating
Het aantal vreemdelingen van wie in het tweede halfjaar van 2010 de asielaanvraag werd afgewezen, waarmee de procedure in beginsel het terugkeerproces instroomde, was circa 4.990 (zie ook tabel 2.2 'afwijzingen VVA-bepaalde tijd').

Toezicht
Vanuit het toezichtsproces stroomden in het tweede halfjaar van 2010 circa 1.710 zaken vanuit het MTV het terugkeerproces in waarbij geen sprake was van rechtmatig verblijf. Zoals in paragraaf 3.3 toegelicht, zijn hiervan circa 720 vertrekzaken overgedragen aan de DT&V. De VP leverde in het tweede halfjaar van 2010 een aantal van circa 3.060 overdrachtsdossiers aan de DT&V aan.

4.1.1 Te behandelen zaken voor DT&V

De ketenbrede vertrekzaken komen niet allemaal ter behandeling van de DT&V. In totaal ontving de DT&V in de rapportageperiode vanuit de drie processen Toegang, Toelating en Toezicht circa 8.030 vertrekzaken. Dat is ongeveer gelijk aan de instroom ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009. Grafiek 4.1 toont de ontwikkeling van door de DT&V ontvangen zaken waarin het vertrek ter hand kon worden genomen. Over het gehele kalenderjaar 2010 gerekend, kreeg de DT&V van de ketenpartners bijna 2% minder vertrekzaken aangereikt dan in 2009 (van circa 16.070 naar circa 15.790 zaken).

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

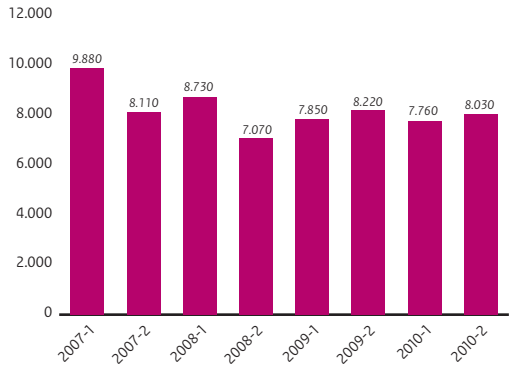
Van deze instroom van te behandelen vertrekzaken voor de DT&V kwam het grootste deel, 60%, van de IND (circa 4.780 zaken), 13% was afkomstig van de KMar (circa 1.070 zaken), en 26% werd ontvangen van de VP (circa 2.060 zaken). De resterende zaken, circa 1%, betroffen hoofdzakelijk zaken waarin verzocht is om bemiddeling voor reisdocumenten of waarin gefaciliteerd is in door gemeenten aangemelde zaken.

4.1.2 Te behandelen zaken voor IOM

Tijdens het tweede halfjaar van 2010 heeft IOM met circa 2.970 vreemdelingen initieel contact gehad. Dit zijn ongeveer 490 contacten meer dan in het tweede halfjaar van 2009 wat neerkomt op een stijging van 20%.

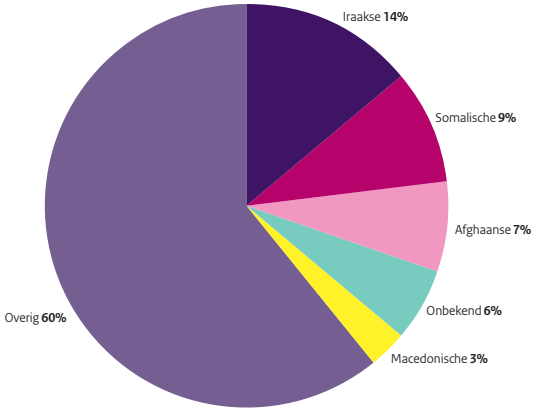
Het aantal nieuwe aanvragen voor assistentie bij vrijwillig vertrek uit Nederland voor IOM bedroeg tijdens deze rapportageperiode circa 2.060. Dit betreft een stijging van 23% in vergelijking met het tweede halfjaar van 2009 (1.670). Het aantal aanvragen van Iraakse

Overzicht aantal te behandelen vertrekzaken DT&V per halfjaar



Grafiek 4.1 *Bron: DT&V*

Top-5 nationaliteiten te behandelen vertrekzaken DT&V, 2010-2



Grafiek 4.2 *Bron: DT&V*

(ex-) asielzoekers bleef hoog. De stijging van het aantal aanvragen in het tweede halfjaar van 2010 heeft voorts voor een groot deel te maken met het gestegen aantal aanvragen van Macedoniërs. Daarnaast was er een stijgend aantal aanvragen voor vrijwillig vertrek vanuit Nederland onder Brazilianen, Chinezen en Oekraïners.

4.2 Doorstroom Terugkeer

4.2.1 In behandeling bij DT&V

Eind december 2010 had de DT&V circa 11.400 zaken in behandeling. Eén jaar eerder, eind december 2009, was dat aantal circa 10.500 zaken waarmee het aantal in behandeling zijnde vertrekzaken van de DT&V met 9% steeg.

Circa 82% van de zaken die eind december 2010 bij de DT&V in behandeling waren, betrof (ex-)asielzaken (circa 9.330). Het grootste gedeelte daarvan, circa 69%, was op dat moment niet verwijderbaar in verband met lopende (gerechtelijke) procedures. Circa 17% (circa 1.890) van de zaken in behandeling bij de DT&V betrof vreemdelingen in vreemdelingenbewaring of in strafrechtelijke detentie (VRIS).

In het tweede halfjaar van 2010 is in circa 3.380 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 50% meer vergeleken met het tweede halfjaar van 2009. De grote stijging wordt hoofdzakelijk 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 310 zaken een akkoord op aanvragen voor (vervangende) reisdocumenten. In dezelfde periode werd in circa 400 zaken een nationaliteitsverklaring of - bevestiging afgegeven waarmee voor een aantal herkomstlanden voor terugkeer kan worden volstaan. In het tweede halfjaar van 2009 lag het aantal LP-akkoorden en nationaliteitsverklaringen / -bevestigingen circa 37% lager.

In de rapportageperiode kon in circa 640 aanvragen geen (vervangend) reisdocument worden afgegeven, meestal vanwege de omstandigheid dat de door de vreemdeling verstrekte gegevens voor de vertegenwoordiging onvoldoende aanknopingspunten bevatten om de identiteit en/of nationaliteit vast te stellen. In het tweede halfjaar van 2009 lag dit aantal circa 5% hoger.

In het tweede halfjaar van 2010 trok de DT&V in circa 1.170 van de aanvragen voor (vervangende) reisdocumenten, de aanvraag in. Dit is circa 17% hoger dan in het tweede halfjaar van 2009.

4.2.2 In behandeling bij IOM

In het tweede halfjaar van 2010 zijn bij IOM circa 750 aanvragen voor bemiddeling bij verkrijging van reisdocumenten ingediend voor 64 verschillende landen en circa 570 reisdocumenten verkregen. Circa 400 reisdocumenten zijn afgegeven ten behoeve van vreemdelingen in een detentiecentrum.

De totale aantallen 'aanvragen' en 'verkrijging' in het tweede halfjaar van 2010 zijn beide gestegen in vergelijking met het tweede halfjaar van 2009 waarin circa 390 aanvragen werden ingediend en circa 260 reisdocumenten werden verkregen.

Verreweg de meeste aanvragen voor bemiddeling werden ingediend door personen uit Irak, 40% van het totaal en in aantal een stijging in vergelijking met het tweede halfjaar van 2009. Voor Irak en Georgië bemiddelt IOM bij alle aanvragen voor zowel personen verblijvende in vreemdelingenbewaring als personen verblijvende buiten vreemdelingenbewaring.

4.3 Uitstroom Terugkeer

4.3.1 Afgehandelde zaken door DT&V

Gedurende de rapportageperiode handelde de DT&V de zaken van circa 7.840 vreemdelingen af. Dat is nagenoeg gelijk aan het aantal 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 tweede halfjaar van 2010.

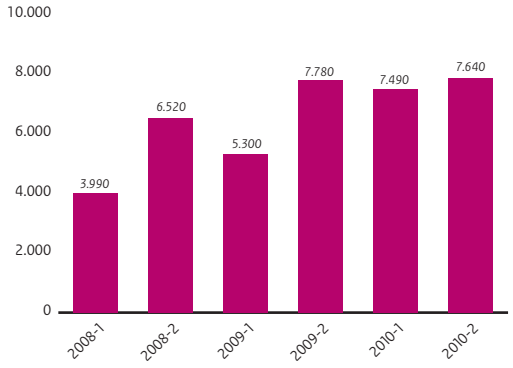
Van de door de DT&V afgehandelde vertrekzaken heeft het grootste gedeelte, een aantal van circa 5.500, geleid tot een vorm van vertrek. In 52% zijn die vertrekken aantoonbaar vertrek uit Nederland (gedwongen dan wel zelfstandig) en in 48% gaat het om zelfstandig vertrek zonder toezicht. Vergeleken met het tweede halfjaar van 2009 is het aantoonbaar vertrek gestegen met 2% en lag deze verhouding toen op respectievelijk 50% en 50%.

Een gedeelte van de door de DT&V afgehandelde vertrekzaken, circa 2.340, betreft geen vertrek maar is grotendeels uitgestroomd doordat de zaken het toelatingsproces (weer) instroomden vanwege een nieuwe aanvraag dan wel (alsnog) vergunningverlening.

Circa 4.020 vreemdelingen van de totale uitstroom van de circa 7.840 zijn uitgestroomd vanuit vreemdelingenbewaring waarvan circa 2.150 middels een vorm van vertrek. De verhouding aantoonbaar vertrek tegenover zelfstandig vertrek zonder toezicht van die bewaringszaken was in de rapportageperiode respectievelijk 62% en 38%. Een jaar eerder in dezelfde periode lagen de percentages op respectievelijk 64% en 36%.

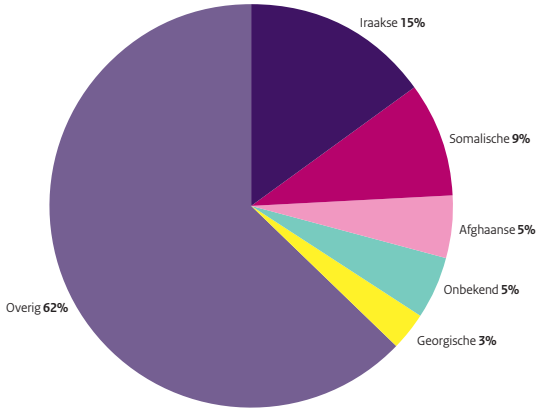
Van de circa 420 vreemdelingen in de strafrechtketen (VRIS) die door de activiteiten van de DT&V zijn vertrokken, is het vertrek van circa 70% van

Overzicht aantal behandelde vertrekzaken DT&V per halfjaar



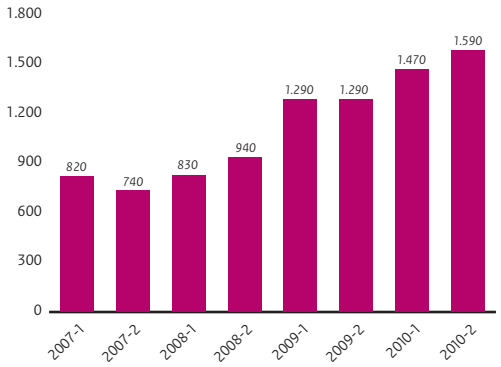
Grafiek 4.3 *Bron: DT&V*

Top-5 nationaliteiten behandelde vertrekzaken DT&V, 2010-2



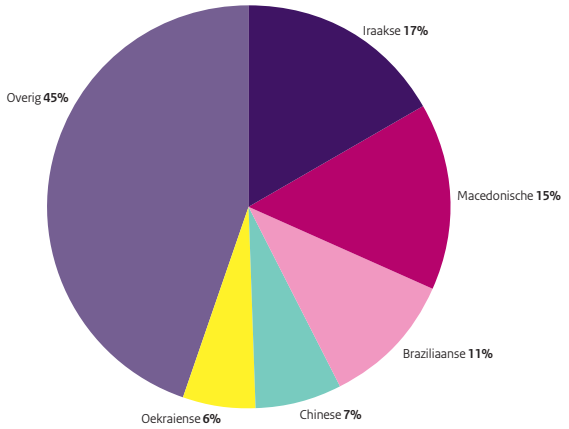
Grafiek 4.4 *Bron: DT&V*

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, 2010-2



Grafiek 4.6 *Bron: IOM*

hen aantoonbaar en van 30% betreft het zelfstandig vertrek zonder toezicht.

4.3.2 Afgehandelde zaken door IOM

In het tweede halfjaar van 2010 zijn circa 1.590 personen via bemiddeling van IOM vertrokken. Dit betreffen personen die zijn teruggekeerd naar het land van herkomst of voor hervestiging in een derde land in aanmerking kwamen. Met circa 300 meer vertrekkers dan in tweede halfjaar van 2009, betreft dit een stijging van 23%. Het aantal afgehandelde vertrekdossiers door IOM per halfjaar wordt weergegeven in grafiek 4.5.

Evenals in 2009 was in het tweede halfjaar van 2010 naar verhouding het vertrek onder de groep (ex-)asielzoekers het hoogst (54%).

Het grootste aantal vertrekkers in het tweede halfjaar van 2010 bestond uit (ex-)asielzoekers afkomstig uit Irak met circa 270 vertrekkers. Ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009 is het aantal Iraakse vertrekkers (circa 270) gelijk gebleven.

Van de vertrekkers met een asielachtergrond is, op Irak volgend, het aantal vertrekken naar Macedonië in deze rapportageperiode het hoogst met circa 230. De vertrekkers naar Brazilië, de Oekraïne en China verbleven veelal niet rechtmatig in Nederland. Het opvallend hoge aantal Mongolische vertrekkers in het eerste halfjaar van 2010 heeft zich niet doorgezet. In het tweede halfjaar is het aantal op bijna 70 blijven steken.

Grafiek 4.6 laat de top-5 zien van herkomstlanden van de vertrekzaken van IOM over het tweede halfjaar van 2010.

Van het totaal aantal vertrekkers in deze rapportageperiode verbleven circa 230 personen op het moment van vrijwillig vertrek met IOM in vreemdelingrechtelijke bewaring. Zij vertrokken onder het AVRD II project. De top-3 van landen van herkomst van vrijwillig vertrek vanuit vreemdelingenbewaring betrof: Irak, Marokko en Georgië. In 2009 vertrokken in de eerste zes maanden circa 250 personen in het kader van het AVRD II project.

In het tweede halfjaar 2010 heeft in 56% van de gevallen initieel contact ook daadwerkelijk geleid tot vertrek.

4.3.3 Vertrek uit het terugkeerproces

In het tweede halfjaar van 2010 werden ketenbreed circa 11.420 vertrekken geregistreerd. Uit tabel 4.1 blijkt dat dit totale vertrek vanuit het terugkeerproces in het tweede halfjaar van 2010 is gestegen (6%) ten

opzichte van het tweede halfjaar van 2009[33]. Over het gehele jaar genomen zijn in 2010 circa 22.560 vertrekken geregistreerd, hetgeen een lichte groei van 2% inhoudt ten opzichte van het jaar 2009 waarin circa 22.060 vertrekregistraties plaatsvonden.

Tabel 4.1. *Overzicht ketenbrede uitstroom uit terugkeerproces naar categorie per halfjaar*

	2007-1	2007-2	2008-1	2008-2	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2
Aantoonbaar vertrek	6.850	5.060	4.680	4.520	4.820	5.540	5.730	6.040
wv. gedwongen	6.000	4.040	3.730	3.140	3.530	3.740	3.900	4.100
wv. zelfstandig	860	1.020	950	1.380	1.290	1.800	1.830	1.950
Zelfstandig zonder toezicht	9.170	5.560	6.070	4.890	6.530	5.170	5.410	5.380
Totaal	*16.020*	*10.620*	*10.750*	*9.410*	*11.360*	*10.710*	*11.130*	*11.420*

Bron: KMI, Peildatum 1 februari 2011

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: van 52% in het tweede halfjaar van 2009 naar 53% in het tweede halfjaar van 2010.
In absolute aantallen is het aantoonbaar vertrek ook gestegen, 9% ten opzichte van het tweede halfjaar van 2009. Deze stijging is gelegen in zowel een stijging bij gedwongen vertrek (met 9%) als bij zelfstandig aantoonbaar vertrek (met 8%).

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.

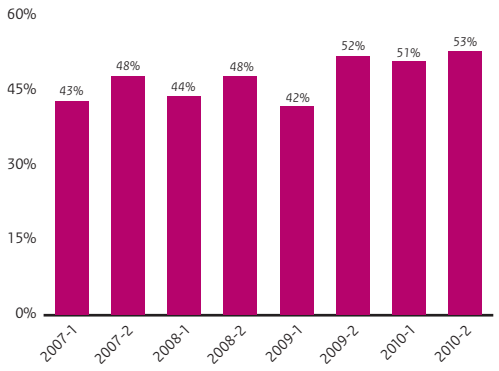
Tabel 4.2. *Top-5 nationaliteiten categorie ketenbreed aantoonbaar vertrek*

2009-2		2010-2	
Turkse	490	Turkse	380
Iraakse	350	Iraakse	380
Braziliaanse	310	Braziliaanse	280
Somalische	310	Nigeriaanse	270
Nigeriaanse	250	Chinese	270

Bron: KMI, peildatum 1 februari 2011

Zoals uit tabel 4.2 blijkt, zijn in de huidige rapportageperiode even veel Iraakse vreemdelingen vertrokken als Turkse. Vertrekken van Iraakse vreemdelingen namen in aantal toe, de vertrekkers met de Turkse nationaliteit werden juist minder in aantal dan in de vergelijkbare periode in 2009.

Overzicht percentage ketenbreed aantoonbaar vertrek van totaal vertrek per halfjaar



Grafiek 4.7 *Bron: KMI, peildatum 1 februari 2011*

[33] Enkele van de halfjaarcijfers die in deze tabel worden getoond, verschillen licht van de halfjaarcijfers die in eerdere edities van de rapportage Vreemdelingenketen zijn weergegeven. De reden is dat door continue verbetering van de gegevens, de cijfers op een later moment nog kunnen wijzigen. Vertrekken die in een rapportageperiode hebben plaatsgevonden, kunnen na afloop nog in het registratiesysteem worden opgevoerd. Ook worden controles op eventuele dubbeltellingen gedaan. De ketenbrede terugkeergegevens zijn daardoor niet langer statisch en geven een vollediger beeld. Zie ook Kamerstukken II, 2008-09, 19 637, nr. 1257

Tabel 4.3. *Top-5 nationaliteiten categorie ketenbreed zelfstandig vertrek zonder toezicht*

	2009-2		2010-2
Iraakse	600	Iraakse	640
Somalische	480	Somalische	410
Chinese	320	Georgische	240
Marokkaanse	220	Onbekend	210
Onbekend	210	Amerikaanse	200

Bron: KMI, peildatum 1 februari 2011

Uit de ketenbrede terugkeercijfers blijkt dat vreemdelingen die in de rapportageperiode zelfstandig zonder toezicht vertrokken, met name de Iraakse en Somalische nationaliteit hadden. Tabel 4.3 laat tevens zien dat zich een relatief hoog aantal zelfstandige vertrekken zonder toezicht voordoet onder vreemdelingen met de Georgische nationaliteit. Dit hangt samen met de ontwikkelingen die zich in de vorige rapportageperiode voordeden. Toen werden maatregelen genomen tegen een hoge asielinstroom van vreemdelingen met de Georgische nationaliteit waarvan het vermoeden bestond dat het oneigenlijk was. Voor een omschrijving van de ontwikkelingen, de trend en de maatregelen wordt verwezen naar de vorige editie van de rapportage. Tot slot laten de ketenbrede cijfers over het tweede halfjaar van 2010 een top-5 positie zien van zelfstandig vertrekken zonder toezicht van vreemdelingen met de Amerikaanse nationaliteit. Het relatief hoge aantal komt vooral voort uit het gegeven dat de VP veel adressen heeft gecontroleerd waar zogenoemde 'overstayers' zouden verblijven. Daarbij ging het in de rapportageperiode in relatief veel gevallen om vreemdelingen uit de VS.

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.

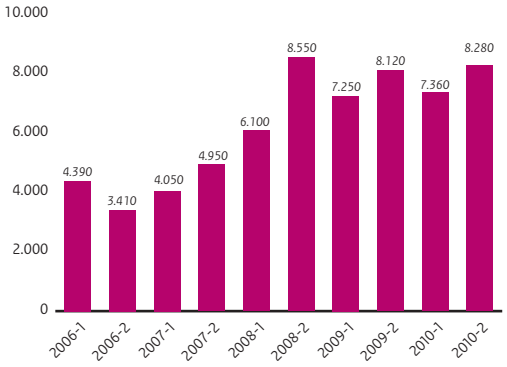
5.1 Instroom Opvang

In het tweede halfjaar van 2010 stroomden 8.280 vreemdelingen in de Centrale Opvang (CO) van het COA in, hetgeen 2% meer is dan in het tweede halfjaar van 2009. In grafiek 5.1 wordt de ontwikkeling per half jaar weergegeven van de instroom in de CO.
Over het gehele jaar 2010 genomen is sprake van een stijging van 2% ten opzichte van 2009. In 2009 werd aan 15.320 asielzoekers opvang geboden, in 2010 waren dat 15.640 asielzoekers.

De top-5 landen van herkomst van de vreemdelingen die in het tweede halfjaar van 2010 instroomden in de opvang is te zien in grafiek 5.2.

Per 1 juli 2010 is de verbeterde asielprocedure in werking getreden. Eind juni 2010 kwam de instroom in de Centrale Ontvangstlocatie (COL) op gang. Daar stroomden in het tweede halfjaar van 2010 circa 5.330 personen in.

Overzicht aantal instroom in de Centrale Opvang COA per halfjaar



Grafiek 5.1 *Bron: COA*

5.2 Doorstroom Opvang

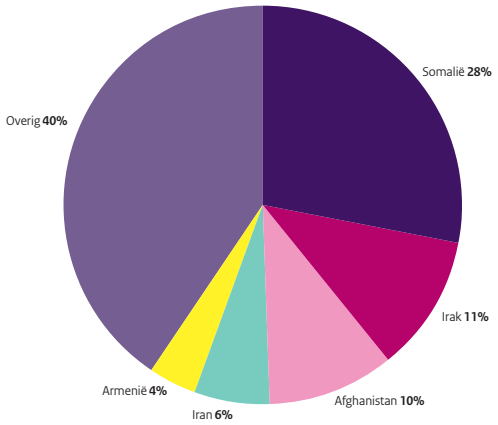
Bezetting in de Centrale Opvang
De bezetting in de CO bedroeg circa 20.800 personen op 1 januari 2011. (Hoewel het COA vanaf 1 januari 2011 de bezetting in de vrijheidsbeperkende locatie (VBL) tot de CO rekent, is voor de vergelijkbaarheid met de eerdere edities van deze rapportage de bezetting VBL hier nog niet in meegeteld. Het verloop in de afgelopen jaren is weergegeven in grafiek 5.3.

Op 1 januari 2011 verbleven ongeveer 840 personen vijf jaar of langer in de CO. Ten opzichte van 1 januari 2010 is dit aantal met 32 % (circa 400 personen) gedaald. Dit blijkt uit grafiek 5.4 die de verblijfsduur weergeeft van vreemdelingen in de opvang (bezetting) in de rapportageperiodes gedurende de afgelopen jaren.

Bestelling van opvangcapaciteit
Het Ministerie heeft voor het jaar 2010 circa 21.270 capaciteitsplaatsen bij het COA besteld. Voor 2010 werden voor de TNV circa 1.040 plaatsen besteld. Deze plaatsen zijn vanaf 1 juli 2010 door de invoering van de verbeterde asielprocedure ingezet als COL- en POL-capaciteit.

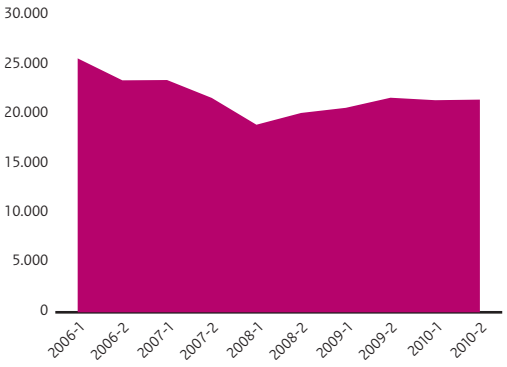
Het aantal asielzoekers dat door het COA in 2010 werd opgevangen, bedroeg gemiddeld circa 21.510. Er is sprake van een tegenvaller in het aantal personen dat moest worden opgevangen ten opzichte van het in de begroting opgenomen aantal. In 2010 is er sprake geweest van een constante TNV- / COL-bezetting. Hierdoor heeft er geen overschrijding plaatsgevonden van de begrote aantallen.

Top-5 landen van herkomst instroom in de Centrale Opvang COA, 2010-2



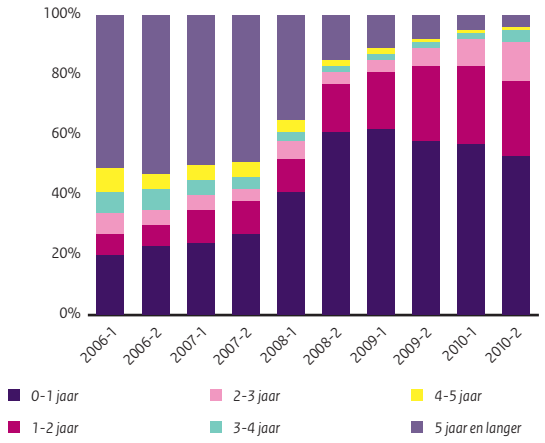
Grafiek 5.2 *Bron: COA*

Overzicht aantal bezetting in de Centrale Opvang COA per halfjaar



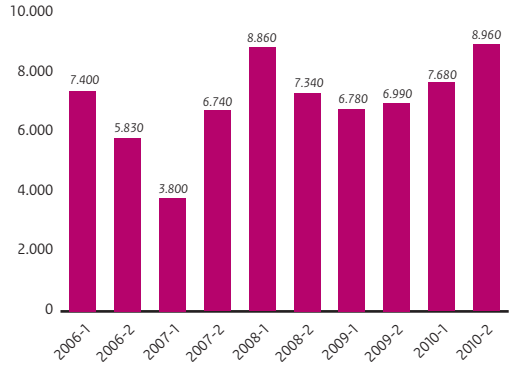
Grafiek 5.3 *Bron: COA*

Overzicht verblijfsduur in de Centrale Opvang COA per halfjaar



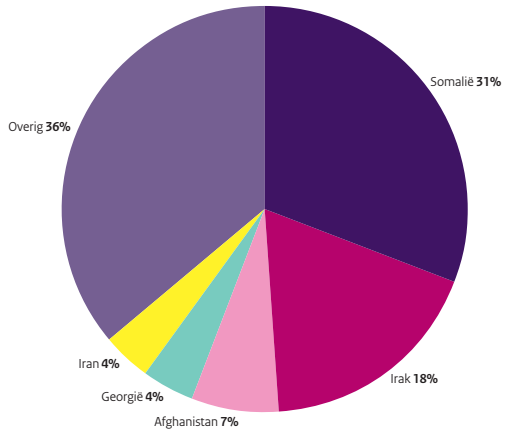
Grafiek 5.4 *Bron: COA*

Overzicht aantal uitstroom uit de Centrale Opvang COA per halfjaar



Grafiek 5.5 *Bron: COA*

Top-5 land van herkomst uitstroom uit de Centrale Opvang COA, 2010-2



Grafiek 5.6 *Bron: COA*

5.3 Uitstroom Opvang

De uitstroom uit de CO van het COA bedroeg circa 8.960 personen in het tweede halfjaar van 2010. Dit is een stijging van 27% ten opzichte van dezelfde periode vorig jaar, toen het om circa 6.990 personen ging. De aantallen voor de afgelopen jaren zijn opgenomen in grafiek 5.5. De uitstroom van vreemdelingen uit de opvang in 2010 laat met een aantal van circa 16.650 een aanzienlijke stijging zien van 21% ten opzichte van het jaar 2009. Toen verlieten circa 13.770 vreemdelingen de opvang.

De gemiddelde maandelijkse uitstroom in deze rapportageperiode bedroeg circa 1.490 personen. De vijf landen die het grootste deel van de uitstroom van de vreemdelingen uit de opvang vertegenwoordigden in het tweede halfjaar van 2010 zijn onderwerp van grafiek 5.6.

Het woningaanbod is in de rapportageperiode aangetrokken. Daarnaast is met een flink aantal regio's aanvullende contingentafspraken gemaakt. Het volume van het woonaanbod is gestegen waardoor meer vergunninghouders konden uitstromen.

In de rapportageperiode stroomden circa 4.180 personen door bemiddeling van het COA uit naar een gemeente, een lichte stijging van 1%. In dezelfde periode van vorig jaar stroomden circa 4.140 personen door bemiddeling van het COA uit naar gemeentelijke woonruimte. Het aantal personen dat in de rapportageperiode zelfstandige huisvesting vond, bedroeg circa 660 personen.

5.4 Ontwikkelingen Opvang

Een jaar Motie Spekman medisch

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. De motie werd in 2010 als proef voor een periode van een jaar uitgevoerd. Tot en met 22 november 2010 zijn er ongeveer 230 informatiepakketten verzonden aan vreemdelingen die tot de doelgroep behoren. Daarvan zijn er circa 130 pakketten retour gezonden. De IND heeft ongeveer 60 van deze retour gezonden pakketten compleet bevonden waarna een afspraak werd gemaakt om de aanvraag in te dienen bij het IND-loket. De overige aanvragen waren ofwel niet compleet omdat de toestemmingsverklaring ontbrak ofwel omdat het medisch dossier van de vreemdeling naar het oordeel van het Bureau Medisch Advies (BMA) niet actueel dan wel volledig was. In ongeveer 50 gevallen heeft het BMA binnen twee weken medisch advies uitgebracht. Aan een kleine 10 vreemdelingen is artikel 64 Vw2000 toegekend omdat niet binnen twee weken advies kon woerden uitgebracht. Rond de 40 aanvragen zijn op basis van het BMA-advies direct afgewezen en een kleine 10 aanvragen zijn direct ingewilligd. Het aantal personen dat in de Centrale Opvang van het COA is opgevangen op basis van de Motie Spekman bedroeg zes personen.

Op basis van de cijfermatige bevindingen blijkt dat een uiterst gering aantal vreemdelingen gebruik maakt van de mogelijkheden die de motie biedt. Ook blijkt dat het filter onder de huidige omstandigheid

van een lage instroom werkt. Voorts levert de uitvoering van de motie een belangrijke bijdrage aan verkorting van de doorlooptijden in de betreffende procedures. Bij brief[34] van 3 februari 2011 is de Tweede Kamer geïnformeerd dat de uitvoering van de motie in de reguliere werkprocessen van de uitvoeringsorganisaties wordt opgenomen.

Opvang slachtoffers van mensenhandel

Naast opvang door het COA bestaan andere vormen van opvang. Een voorbeeld daarvan is de categoriale opvang van slachtoffers van mensenhandel, die eind juni 2010 van start is gegaan. Deze pilot wordt uitgevoerd onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de minister van VWS en de minister van Veiligheid en Justitie. Met de inrichting van vijftig noodopvangplekken is een eerste stap gezet in het oplossen van de problematiek rond de opvangplaatsen.

Er zijn in totaal vijftig plekken. Veertig plekken zijn in principe geoormerkt voor vrouwelijke slachtoffers van mensenhandel, de overige tien voor mannelijke slachtoffers. De doelstelling van de categoriale opvang is onder andere het verbeteren van het inzicht in de aard en omvang van de behoefte aan opvang van slachtoffers van mensenhandel en het snel en veilig plaatsen van slachtoffers in een omgeving door middel van het bieden van individuele hulp en begeleiding. Het primaire doel van de hulp is het stoppen van de uitbuiting.

Huisvesting van vergunninghouders

De huisvesting van vergunninghouders vanuit de centrale opvang naar door gemeenten beschikbaar gestelde woonruimte verloopt moeizaam. Op grond van artikel 60a e.v. van de Huisvestingswet krijgen alle gemeenten ieder half jaar een taakstelling in de huisvesting van vergunninghouders opgelegd. De hoogte van de taakstelling hangt samen met het aantal in dat half jaar te verwachten aantal afgegeven vergunningen. Vergunninghouders worden met voorrang boven andere woningzoekenden gehuisvest.

Voor het tweede halfjaar van 2010 bedroeg de wettelijke taakstelling 5.400 personen. In de afgelopen rapportageperiode is de gezamenlijke achterstand van de gemeenten op de taakstelling gegroeid van circa 2.190 naar circa 2.550 personen. Deze personen verblijven nu langer dan noodzakelijk in de Centrale Opvang (CO) van het COA.

Op 1 juli 2010 is de Taskforce Thuisgeven onder leiding van de heer Nijpels begonnen met zijn opdracht om de achterstand bij gemeenten in de huisvesting van vergunninghouders terug te brengen en het proces van huisvesting te versterken, te versnellen en te verbeteren. In de afgelopen rapportageperiode zijn door de taskforce zo'n 80 gemeenten, provincies, woningcorporaties en stadsregio's bezocht met het doel om processen aan te jagen en de huidige werkwijze te verbeteren en te versnellen. Op basis van de analyse van het huidige proces heeft de Taskforce eind 2010 een advies opgesteld om tot een nieuwe bemiddelingsprocedure voor de huisvesting van vergunninghouders te komen. Aan de hand van een aantal in het eerste halfjaar van 2011 uit te voeren pilots zal de voorgestelde nieuwe werkwijze in de praktijk worden getest.

[34] Kamerstukken II, 2010-11, 30 846, nr. 17

6
Bewaring

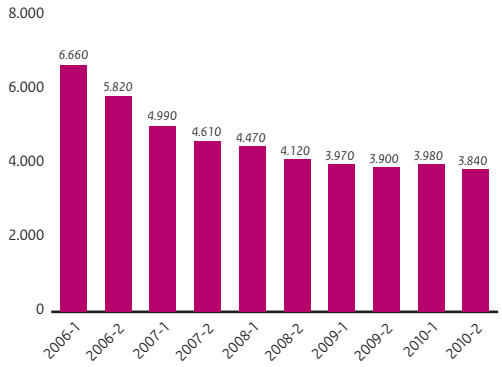
Dit hoofdstuk geeft inzicht in de activiteiten rond het op wettelijke grondslag ontnemen van de vrijheid aan vreemdelingen.

6.1 Instroom Bewaring

In het tweede halfjaar van 2010 stroomden circa 3.840 vreemdelingen in het bewaringsproces in, hetgeen nagenoeg hetzelfde aantal is dat in het tweede halfjaar van 2009 instroomde. Toen ging het om bijna 3.900 vreemdelingen[35]. Grafiek 6.1 geeft voor de afgelopen jaren de aantallen vreemdelingen weer die in het proces Bewaring instroomden. In het gehele jaar 2010 bestond de instroom uit ongeveer 7.810 vreemdelingen. Daarmee daalde de instroom zeer licht met bijna 1% ten opzichte van 2009 toen circa 7.870 vreemdelingen met het oog op hun vertrek in bewaring werden gesteld.

Het aantal inbewaringstellingen van AMV's is met 14% gedaald: van circa 130 in het tweede halfjaar van 2009 naar circa 110 in het tweede halfjaar van 2010. Ook op jaarbasis gezien zijn in 2010 bijna 27 % minder AMV's die uit Nederland moesten vertrekken in bewaring gesteld. In 2009 ging het om bijna 300 AMV's, in 2010 om circa 220. Inmiddels is over dit onderwerp een brief aan de Tweede Kamer gestuurd.[36]

Overzicht aantal instroom in vreemdelingenbewaring per halfjaar



Grafiek 6.1 *Bron: DJI*

6.2 Doorstroom Bewaring

Bezetting bij DJI

De gemiddelde bezetting van de vreemdelingenbewaring bij DJI (exclusief de UC's) in het tweede halfjaar van 2010 was circa 1.330 personen.

De bruikbare capaciteit vreemdelingenbewaring bij DJI (exclusief de UC's) was in het tweede halfjaar van 2010 gemiddeld bijna 1.480. In het tweede halfjaar van 2009 was dit gemiddelde 1.700. Om de bruikbare capaciteit meer in evenwicht te brengen met het aanbod van vreemdelingen, is in deze rapportageperiode een deel van deze capaciteit buiten gebruik gesteld.

De gemiddelde bezetting van de UC's in het tweede halfjaar van 2010 was circa 180 personen. Dit is 27% minder dan in de vergelijkbare periode in 2009. Ten opzichte van het eerste halfjaar van 2010 (circa 140 personen) is wel weer een stijging in de gemiddelde bezetting waarneembaar.

[35] In het tweede halfjaar van 2009 heeft er een registratiewijziging plaatsgevonden van de vreemdelingen die o.g.v. artikel 6 zijn ingesloten. Vanaf september 2009 worden alleen nog de grensgeweigerde vreemdelingen ingeschreven die geplaatst zijn door de afdeling Bureau Coördinatie Vreemdelingenzaken (BCV) van DJI. Het betreft hier de aan de grens geweigerde vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend of die aansluitend op een strafrechtelijke detentie (bijv. bolletjesslikkers) wederom op een grenslogies worden geplaatst. De artikel 6 vreemdelingen die niet geplaatst zijn door BCV bevinden zich in de passantencellen van de KMar en worden binnen enkele dagen uitgezet. Deze vreemdelingen worden vanaf september 2009 alleen nog geregistreerd door de KMar, onder wiens verantwoordelijkheid zij vallen. Het gevolg van deze nieuwe werkwijze is dat de grensgeweigerde vreemdelingen op de passantencellen vanaf september 2009 geen deel meer uitmaken van het instroomcijfer bewaring DJI. Bij het vergelijken van de instroom per halfjaar over de periode 2009/2010 dient hiermee rekening te worden gehouden.

[36] Kamerstukken II, 2010-11, 27 062, nr.68

Beroepszaken Bewaring bij de Rvdr
In het tweede halfjaar van 2010 zijn circa 9.340 bewaringszaken ontvangen door de Vreemdelingenkamers. Ten opzichte van dezelfde periode in 2009 valt een kleine daling van de bewaringszaken waar te nemen van 3%. Het aantal afgehandelde beroepszaken Bewaring in het tweede halfjaar van 2010 betrof circa 9.360.

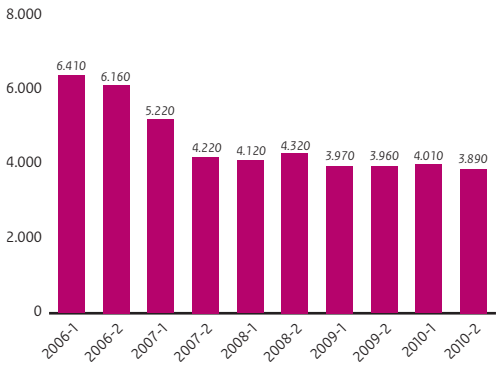
Hoger beroepzaken Bewaring bij de RvS
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in het tweede halfjaar van 2010 circa 850 bewaringszaken in hoger beroep ontvangen, hetgeen ten opzichte van dezelfde periode in 2009 een stijging inhoudt van 11%. Het aantal behandelde bewaringszaken door de Afdeling bedroeg circa 770 (circa 760 in de vergelijkbare periode in 2009). De onderhanden werkvoorraad is met circa 90 zaken toegenomen tot circa 190 zaken.

Door het verhoogde aanbod, dat voornamelijk de laatste twee maanden van 2010 zichtbaar werd, kon dit aanbod niet (meer) geheel, in de onderhavige periode worden afgedaan. De Afdeling streeft ernaar de werkvoorraad bewaringszaken in het eerste kwartaal van 2011 naar het gewenste niveau terug te brengen.

De gemiddelde doorlooptijd voor hoofdzaken bewaring in hoger beroep in het tweede halfjaar van 2010 was 4 weken. In het tweede halfjaar van 2009 was dit ook 4 weken.

6.3 Uitstroom Bewaring

Overzicht aantal uitstroom uit vreemdelingenbewaring per halfjaar



Grafiek 6.2 *Bron: DJI*

In het tweede halfjaar van 2010 heeft een aantal van circa 3.890 vreemdelingen de vreemdelingenbewaring verlaten[37]. Grafiek 6.2 toont het verloop van het aantal vreemdelingen dat uit Bewaring uitstroomde gedurende de afgelopen (half)jaren. Gedurende het gehele kalenderjaar 2010 stroomden circa 7.900 vreemdelingen uit vreemdelingenbewaring uit. In 2009 bedroeg dit circa 7.930 vreemdelingen hetgeen een zeer lichte daling van nog geen 1% betekent.

Van de circa 3.890 vreemdelingen die in de rapportageperiode uitstroomden uit Bewaring, verbleef het grootste deel, 72%, korter dan drie maanden in bewaring. Voor 11% van deze categorie duurde de inbewaringstelling tussen de drie en zes maanden en voor 17% gold dat ze er langer dan zes maanden verbleven.

6.4 Ontwikkeling Bewaring

De terugkeerrichtlijn
Per 24 december 2010 is de Terugkeerrichtlijn[38] in werking getreden. In deze Europese richtlijn zijn bepalingen opgenomen die gevolgen hebben voor vreemdelingenbewaring, zoals het terugkeerbesluit, het besluit tot verlenging van de vreemdelingenbewaring en de mogelijk-

[37] Zie voetnoot 35.
[38] Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (Terugkeerrichtlijn).

heid tot verlenging van de vrijwillige vertrektermijn. De bepalingen zijn in de uitvoering geïmplementeerd. Gezien de zeer korte tijdspanne tussen de inwerkingtreding van de richtlijn en de afloop van de rapportageperiode, kunnen over de resultaten van de gewijzigde uitvoering geen zinvolle uitspraken worden gedaan.

Bijlage: Toelichting en Terminologie

Toegang en grensbewaking

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 in beginsel de verplichting direct terug te keren naar het land van vertrek, het land van herkomst of een ander land waar de toegang is gewaarborgd.

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 (zogenoemde verwijderingen), 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 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. Binnen het uitgangspunt van een humane behandeling van de vreemdeling streven de betrokken organisaties naar een adequate doorlooptijd in het proces.

Dat de instroom ondanks de relatief korte doorstroomtijd niet altijd 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.

Toelating Asiel en Regulier

Aanvragen voor toelating tot verblijf in Nederland worden gedaan in het kader van asiel of een regulier (alle aanvragen anders dan voor asiel) 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).

Toelating Asiel

Asielinstroom in Nederland bestaat uit het aantal in behandeling genomen aanvragen. De instroom wordt bepaald door het aanbod enerzijds en de behandelcapaciteit van de IND anderzijds. Instroom aan asielaanvragen is dan ook niet alleen te relateren aan het aantal personen dat in de rapportageperiode naar Nederland is gekomen om asiel te vragen.

Als een asielaanvraag een inwilligende beschikking tot gevolg heeft, wordt de vreemdeling in het bezit gesteld van een Verblijfsvergunning Asiel (VVA) voor bepaalde tijd. Een VVA voor onbepaalde tijd kan worden aangevraagd wanneer men vijf jaar een VVA voor bepaalde tijd heeft gehad. Daarnaast kan een op de d-grond van artikel 29, lid 1 Vw2000 (bijzondere hardheid / categoriaal beschermingsbeleid[39]) verleende VVA voor bepaalde tijd worden herbeoordeeld.

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 is in deze editie van de rapportage een overzicht gegeven van de instroom van asielaanvragen in de EU van januari tot en met september 2010.

Een procedure voor toelating op asielgronden heeft een doorlooptijd. Er bestaat aldus een voorraad aan procedures bij de IND die in paragraaf 2.1.2 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. Daarom wordt ook de instroom, uitstroom en voorraad bij de Vreemdelingenkamers en bij de Afdeling weergegeven. De voorraden die worden besproken, geven de stand van zaken weer aan het einde van de rapportageperiode.

[39] Zie ook voetnoot 11.

Uitstroom betreft het totaal aantal afgehandelde asielaanvragen. Hiertoe behoren beslissingen op aanvragen voor de VVA voor bepaalde tijd, voor onbepaalde tijd en beslissingen in het kader van herbeoordelingen van VVA's voor bepaalde tijd.

Afwijzingen op grond van Dublin
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.

Toelating Regulier

Voor reguliere toelating moet in eerste instantie een aanvraag worden gedaan voor een Machtiging tot Voorlopige Verblijf (MVV). Na inwilliging daarvan kan een aanvraag voor een Verblijfsvergunning Regulier (VVR) worden ingediend. De instroom van reguliere toelatingsprocedures in Nederland bestaat uit het aantal in behandeling genomen aanvragen MVV en VVR.

Een reguliere toelatingsprocedure heeft een doorlooptijd. Er bestaat aldus een voorraad aan procedures bij de IND die in paragraaf 2.2.2 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 bestuursrechtspraak van de Raad van State, van invloed zijn op de doorlooptijd van de procedure. Daarom wordt ook de instroom, uitstroom en voorraad bij de Vreemdelingenkamers en bij de Afdeling weergegeven. De voorraden die worden besproken, geven de stand van zaken weer aan het einde van de rapportageperiode.

De uitstroom van reguliere toelatingsprocedures in Nederland bestaat uit het aantal afgehandelde aanvragen MVV en VVR.

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. In navolging van deze brief worden in paragraaf 2.2.3 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.

Toezicht en handhaving

Toezicht en handhaving 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-ordebeleid. Onder toezicht in het kader van het bestrijden van illegaliteit wordt verstaan binnenlands toezicht, waaronder ook

toezicht nabij de binnengrenzen en (mobiel) toezicht in en op de haventerreinen.

Het vreemdelingrechtelijk 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 (VP) 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 nabij de binnengrenzen van het Schengengebied. Hierbij worden personen steekproefsgewijs en zoveel mogelijk informatiegestuurd aan vreemdelingentoezicht onderworpen. Dit is onder meer het geval bij voertuigen in het grensgebied, maar ook in geval van internationaal vliegverkeer waarbij sprake is van een intra-Schengenvlucht naar het grondgebied van Nederland.

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

In het kader van 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.

De Arbeidsinspectie (AI) handhaaft de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Via werkplekcontroles worden werkgevers gecontroleerd op tewerkstelling van illegaal verblijvende vreemdelingen of vreemdelingen die rechtmatig in Nederland verblijven maar aan wie het niet of beperkt is toegestaan om arbeid te verrichten. 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.

Het aantal uit te voeren persoonscontroles in het toezichtsproces is lastig te voorspellen. 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. Daarnaast vindt de inzet risico- en informatiegestuurd plaats. Dit geheel 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. Indien na een identiteitsonderzoek blijkt dat een vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, of de identiteit en/of nationaliteit van de vreemdeling niet vastgesteld kan worden, 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.

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.

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.

Terugkeer

Terugkeer 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 4.3). 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 ondersteund vertrek van een vreemdeling, 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 Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties belast met het ondersteunen van het zelfstandig vertrek en het effectueren van het 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);
- vreemdelingen die aan de DT&V het verzoek doen om namens hen bij hun autoriteiten te bemiddelen bij afgifte van een vervangend reisdocument.

De cijfers in deze rapportage die betrekking hebben op de zaken die de

DT&V behandelt, gelden op de peildatum 31 januari 2011.

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 uit 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 (herintegratie-) projecten.

In paragraaf 4.1 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.

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.

Instroom vanuit Toegang en grensbewaking

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, wordt de vreemdeling overgedragen aan de DT&V en zal vanuit bewaring worden gewerkt aan het realiseren van vertrek van de vreemdeling.

Instroom vanuit 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. Als de vreemdeling niet aan de vertrekplicht voldoet, kan een toezichtsmaatregel van artikel 54/56 Vw2000 (vrijheidsbeperking) worden opgelegd of een artikel 59 Vw2000 (vrijheidsontneming). De procedures van deze vreemdelingen stromen in beginsel het terugkeerproces in ondanks de omstandigheid dat een deel van hen door bijvoorbeeld een beroepschrift nog steeds of opnieuw rechtmatig verblijf heeft. Dit betekent in de praktijk dat het vertrek niet daadwerkelijk ter hand kan worden genomen.

Instroom vanuit Toezicht en handhaving
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.

Te behandelen zaken voor DT&V
Zoals uit de passages hierboven blijkt, komen de ketenbrede vertrekzaken niet allemaal ter behandeling van de DT&V.

Te behandelen zaken voor IOM
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.

In behandeling bij DT&V
Het genoemde percentage verwijderbaarheid in paragraaf 4.2.1 is een momentopname maar kan wel als gemiddeld cijfer worden gezien.

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 tweede 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 gevallen dat de DT&V aanvragen voor (vervangende) reisdocumenten bij diplomatieke vertegenwoordigingen intrekt, is dat in de meeste gevallen een gevolg van het opheffen van de vreemdelingenbewaring.

In behandeling bij IOM
Ook vreemdelingen die vrijwillig met behulp van IOM vertrekken, zijn soms niet in het bezit van (geldige) reisdocumenten. Ook IOM kan voor hen bij diplomatieke vertegenwoordigingen bemiddelen om deze voor terugkeer benodigde documenten te verkrijgen. IOM heeft in de

afgelopen periode de bemiddeling opgevoerd.

Uitstroom uit het proces Terugkeer geschiedt onder andere 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 de paragrafen 4.3.1 en 4.3.2 niet bij elkaar kunnen worden opgeteld.

In paragraaf 4.3.3 wordt de totaal 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.

Opvang

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 Binnenlandse Zaken en Koninksrijksrelaties tijdelijke huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders.

De asielzoeker wordt in principe opgevangen in de Centrale Opvang (CO) die de verschillende opvangtypes omvat.

De instroom 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, tijdens de Rust en Voorbereidingstermijn (RVT), wordt de asielzoeker opgevangen in een Centrale Ontvangstlocatie (COL) en/of Procesopvanglocatie (POL). Ook tijdens de behandeling van zijn asielaanvraag in de Algemene Asielprocedure (AA) wordt de asielzoeker opgevangen in de POL. Wanneer de asielaanvraag niet binnen de AA-procedure wordt afgewezen of ingewilligd, wordt de asielprocedure in de Verlengde Asielprocedure (VA) verder behandeld en krijgt de asielzoeker opvang in een asielzoekerscentrum (AZC) bij het COA.

Gedurende de behandeling van de asielaanvraag heeft de asielzoeker recht op opvang. De duur van de opvang is derhalve gekoppeld aan de duur van de behandeling van de asielaanvraag, waardoor de bezetting ook afhankelijk is van de duur van de afhandeling van de asielaanvraag.

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 vrijheids-

beperkende maatregel plaatsen in een VBL. Dit kan voor de duur van in beginsel maximaal twaalf weken.

Bewaring

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 (DBV) 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 (voor art.59 Vw2000) of een locatie met een 'regime grenslogies' (voor art. 6 Vw2000). 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). Binnen de inrichtingen van de JJI was speciale capaciteit van veertig plaatsen gereserveerd voor AMV's.

Zoals in paragraaf 5.3 toegelicht kan de DT&V een verwijderbare ex-asielzoeker op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel plaatsen in een VBL.

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).

Lijst met afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
AC	Aanmeldcentrum (asiel)
AI	Arbeidsinspectie
API	Advanced Passenger Information
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AVRD	Assisted Voluntary Return from Detention
AZC	Asielzoekerscentrum
BCV	Bureau Coördinatie Vreemdelingenzaken (behorend tot DJI)
BES	Bonaire, St.Eustatius en Saba
BMA	Bureau Medische Advisering
CBP	College Bescherming Persoonsgegevens
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COL	Centrale Ontvangstlocatie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EAUT	Ex ante Uitvoeringstoets
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
HVT	Havengerelateerd vreemdelingentoezicht
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 Veiligheid
MVV	Machtiging tot voorlopig verblijf
NCTb	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding
PIA	Privacy Impact Assessment
POL	Procesopvanglocatie
PvE	Programma van eisen
Rabits	Rapid Border Intervention Teams
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
RHIB	Rigid Hull Inflatable Boat
RvS	Raad van State
RVT	Rust- en Voorbereidingstermijn
SIOD	Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst
SVB	Sociale Verzekeringsbank
TK	Tweede Kamer
TNV	Tijdelijke Noodvoorziening Vreemdelingen
UC	Uitzetcentrum
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VA	Verlengde Asielprocedure
VBL	Vrijheidsbeperkende locatie
Vc2000	Vreemdelingencirculaire 2000
Vovo	Voorlopige voorziening
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdelingen in de Strafrechtketen
VVA	Verblijfsvergunning Asiel (Bepaalde en Onbepaalde tijd)
VVR	Verblijfsvergunning Regulier (Bepaalde en Onbepaalde tijd)
Vw2000	Vreemdelingenwet 2000
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WBV	Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire
ZHP	Dienst Zeehavenpolitie

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011 | 2500 EZ Den Haag
www.rijksoverheid.nl/bzk

Maart 2011 | Publicatienr: B-7949