Ministerie van Veiligheid en Justitie

Rapportage Vreemdelingenketen

Periode januari - december 2014

Rapportage Vreemdelingenketen

Periode januari - december 2014

April 2015

Foto omslag: Jörgen Caris

Inhoudsopgave

1 **Inleiding** 4
- 1.1 Methodologie 5
- 1.2 De organisaties die bijdragen aan de Vreemdelingenketen 6
- 1.3 Managementinformatie IND 8

2 **Werk, studie en gezin** 10
- 2.1 Hoe verloopt een reguliere aanvraag 11
- 2.2 Kerncijfers 12
- 2.2.1 Aanvragen en beslissingen 13
- 2.2.2 Wettelijke beslistermijnen reguliere procedures 19
- 2.2.3 Definitieve Regeling langdurig verblijvende kinderen 19
- 2.2.3 (Hoger) beroepen 20

3 **Asiel** 22
- 3.1 Hoe verloopt een asielaanvraag? 23
- 3.2 Kerncijfers 24
- 3.2.1 Aanvragen en beslissingen 24
- 3.2.2 (Hoger) beroepen 26
- 3.2.3 Opvang 27
- 3.2.4 Asielinstroom in de Europese Unie van (EU), januari tot en met november 2014 28
- 3.3 Uitgelicht: Uitbreiding opvanglocaties 30

4 **Geweigerd aan de grens** 32
- 4.1 Wat gebeurt er met toegangsgeweigerden? 33
- 4.2 Kerncijfers 34
- 4.3 Uitgelicht: Frontex 34

5 **Toezicht op verblijf** 36
- 5.1 Hoe verloopt het proces van toezicht tot vertrek? 37
- 5.2 Kerncijfers Mobiel Toezicht Veiligheid 38
- 5.2.1 Toezichtstaak Nationale Politie ten aanzien van vreemdelingen 38
- 5.2.2 Toezichtsmaatregelen 39
- 5.3 Uitgelicht: Gesloten gezinsvoorziening (GVV) Zeist 40

6 Vertrek **42**
6.1 Vertrek in beeld 43
6.2 Kerncijfers 44
6.2.1 Ketenbreed vertrek 44
6.2.2 Vertrekcijfers DT&V 44
6.2.3 Zelfstandig aantoonbaar vertrek met behulp van IOM 45
6.2.4 Onderdak 46

Bijlage **48**
Afkortingenlijst 49

1

Inleiding

Voor u ligt de Rapportage Vreemdelingenketen (RVK) over de periode januari-december 2014. Deze rapportage beschrijft op hoofdlijnen de resultaten van de vreemdelingenketen in 2014 in vergelijking met het voorafgaande jaar of jaren, aan de hand van de volgende vijf doelen van de vreemdelingenketen:

Regulier
Vreemdelingen die kort of lang naar Nederland willen komen of in Nederland willen blijven voor onder andere werk, studie of gezin zo snel mogelijk, goed geïnformeerd en zorgvuldig getoetst, laten weten of ze mogen komen, mogen blijven of Nederland moeten verlaten, waarbij fraude en misbruik wordt bestreden.

Asiel
Asielzoekers snel en zorgvuldig identificeren, opvangen en begeleiden, duidelijkheid geven over hun verblijf of laten terugkeren.

Toegang/grensbewaking
Personen Schengen-conform en gericht gecontroleerd de grens laten passeren of weigeren, en personen die geen toegang krijgen tot Nederland zorgvuldig en zo snel mogelijk gecontroleerd terug laten keren.

Toezicht
Gericht en zorgvuldig toezicht op legaal en illegaal verblijf om de niet-naleving van voorwaarden omtrent verblijf tegen te gaan en vreemdelingen die zonder rechtmatig verblijf worden aangetroffen zorgvuldig en zo snel mogelijk gecontroleerd terug te laten keren.

Terugkeer
Vreemdelingen die niet in Nederland mogen verblijven, laten we zo snel mogelijk en zo veel mogelijk zelfstandig op zorgvuldige wijze gecontroleerd vertrekken.

1.1 Methodologie

Net als in de vorige edities van de RVK, is in deze editie op tientallen afgerond. Omdat deze afronding standaard is, zijn ten behoeve van de leesbaarheid de termen 'circa' en 'ongeveer' bij de cijfers weggelaten. De aantallen van nul tot vier worden wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als '<10' en de aantallen van vijf tot tien worden naar boven afgerond tot tien. De afronding op tientallen geldt overigens niet voor de Europese cijfers, omdat de leverancier van deze cijfers, Eurostat, afrondt op vijftallen.
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 desbetreffende niet-afgeronde aantallen.
Bij het opstellen van de RVK wordt gestreefd naar maximale vergelijkbaarheid, zowel tussen de RVK en andere rapportages als tussen de onderlinge edities van de RVK. Het komt echter voor dat een klein deel van de registraties van een bepaalde rapportageperiode pas na het verstrijken van die periode plaatsvindt. Hierdoor kunnen verschillen ontstaan tussen rapportages en/of edities. Als dit leidt tot opvallende veranderingen is dat opgemerkt in een voetnoot. Waar relevant wordt de peildatum genoemd; voor de lezer is dan duidelijk dat het cijfer in kwestie de stand van zaken op een specifieke datum weergeeft.

Tot slot moet de kanttekening worden geplaatst dat in de RVK hoofdzakelijk over aantallen procedures wordt gerapporteerd, maar 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 ingediende 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.

1.2 De organisaties die bijdragen aan de Vreemdelingenketen

De Rapportage Vreemdelingenketen beschrijft de resultaten behaald binnen de Vreemdelingenketen. Onderstaande organisaties dragen bij aan het behalen van de doelstellingen in de keten.

Organisaties die vallen onder het Ministerie van Veiligheid en Justitie

Immigratie- en Naturalisatiedienst
De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatingsbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven of Nederlander willen worden.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers
Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is de organisatie die zorgt voor opvang en begeleiding van vreemdelingen. In opdracht van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie biedt het COA mensen in een kwetsbare positie (tijdelijke) huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders.

Dienst Terugkeer en Vertrek
De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) zorgt voor de uitvoering van het terugkeerbeleid en de aanpak van illegaal verblijf in Nederland. Dit houdt in dat de DT&V verantwoordelijk is voor zelfstandig en/of gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven of geen toegang tot Nederland hebben gekregen. De DT&V richt zich op de volgende vreemdelingen:
- vreemdelingen van wie de asielaanvraag is afgewezen door de IND;
- illegaal verblijvende vreemdelingen aan wie (vanuit het proces Toezicht) een toezichtsmaatregel is opgelegd;
- niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen in straf-detentie (VRIS);
- vreemdelingen die aan de DT&V het verzoek doen om namens hen bij hun autoriteiten te bemiddelen bij afgifte van een (vervangend) reisdocument.

Korps Nationale Politie
Sinds 1 januari 2013 is er één Korps Nationale Politie met tien regionale eenheden. De politie heeft op grond van de Vreemdelingenwet 2000 taken ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenwet en van de Schengen-Grenscode. De uitvoering van de politiële vreemdelingentaak is binnen de regionale eenheden belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM), ondergebracht bij de Dienst Regionale Recherche. Vanuit de basisteams wordt bijgedragen aan de uitvoering van deze taak. De politiële vreemdelingentaak betreft handhaving, toezicht en identificatie. Daarnaast houden de afdelingen AVIM zich ook bezig met de opsporing van migratiecriminaliteit en mensenhandel.

Zeehavenpolitie
Het uitvoeren van grenscontroles (inclusief het beoordelen van visumaanvragen) en het uitvoeren van grensbewaking is belegd bij de Zeehavenpolitie (ZHP), onderdeel van de

eenheid Rotterdam. De Rotterdamse haven is een maritieme buitengrens van het Schengengebied. De ZHP is verantwoordelijk voor het controleren van mensen die deze grens overschrijden.

Dienst Justitiële Inrichtingen
De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de minister van Veiligheid en Justitie voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, zoals de bewaring van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten.

Raad voor de rechtspraak
De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) is het overkoepelende bestuur van de rechtspraak, die verder bestaat uit de elf rechtbanken, de vier gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Ondersteuning bij de bedrijfsvoering van de gerechten is één van de taken van de Rvdr. In dat kader levert de Rvdr gegevens over de beroepszaken van vreemdelingen.

Organisaties vallende onder andere ministeries

Koninklijke Marechaussee
De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie met een militaire status die waakt over de veiligheid van de staat, in Nederland en ver daarbuiten. De KMar is als grensautoriteit verantwoordelijk voor de bewaking van de Nederlandse grenzen en fungeert als grenspolitie. Hiervoor is de KMar in Nederland (aan de binnen- en buitengrenzen) en aan de buitengrenzen van Europa actief. Relevante thema's zijn: grenstoezicht, terugkeer en verwijderingen, mobiel toezicht veiligheid en de aanpak van identiteitsfraude.

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Het Ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor het visumbeleid. De Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland toetsen visumaanvragen ('kort verblijf', minder dan 90 dagen, zogenoemde Schengen-visa) en bepalen of de vreemdeling in aanmerking komt voor een visum.
Verder is het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken bij het MVV-proces (machtiging tot voorlopig verblijf), de inburgeringstaak en de terugkeerproblematiek. Tot slot stelt het ministerie op verzoek van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (algemene, thematische en individuele) ambtsberichten op.

Onafhankelijke organisatie

Raad van State
De Raad van State (RvS) is onder meer de hoogste nationale rechter in het vreemdelingenrecht (Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) De Raad van State vervult tevens een belangrijke adviserende functie te aanzien van alle voorgenomen wetgeving, inclusief die van het terrein van het vreemdelingenrecht. Voor de rapportage levert de RvS gegevens over de zaken in hoger beroep van vreemdelingen.

Non-gouvernementele organisatie

Internationale Organisatie voor Migratie
De Nederlandse overheid heeft een overeenkomst met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) ter ondersteuning bij het zelfstandig vertrek van vreemdelingen uit Nederland. IOM heeft als intergouvernementele organisatie een onafhankelijke positie en is geen ketenpartner maar een partner die met de vreemdelingenketen samenwerkt. IOM richt zich op vreemdelingen die vrijwillig willen terugkeren naar het land van herkomst of die zich kunnen hervestigen in een derde land.

1.3 Managementinformatie IND

Zoals aangekondigd in de vorige RVK, over de eerste helft van 2014, is de informatie van de IND in de voorliggende editie afkomstig uit het nieuwe datawarehouse dat aan het einde van 2014 in gebruik is genomen. Met het nieuwe datawarehouse maakt de IND een belangrijke kwaliteitsslag op het gebied van cijfers over asiel- en reguliere procedures. Eén van de verbeteringen heeft betrekking op procedures die onterecht opgevoerd zijn in INDiGO, het systeem van de IND. Deze procedures kunnen nu uit de cijfers worden gefilterd. In de asielcijfers zijn de verbeteringen het meest zichtbaar. Zo kunnen met het nieuwe datawarehouse nareisprocedures worden onderscheiden van eerste asielaanvragen (zie verder hoofdstuk 3 Asiel).
De verbeteringen zien niet alleen op de cijfers over 2014 maar ook met terugwerkende kracht op de cijfers over 2013. Dit heeft tot gevolg dat de IND-cijfers over 2013 in deze RVK afwijken van de cijfers in de RVK over de periode januari-dcember 2013. Eerdere jaren zijn niet met terugwerkende kracht bijgesteld.

2

Werk, studie en gezin

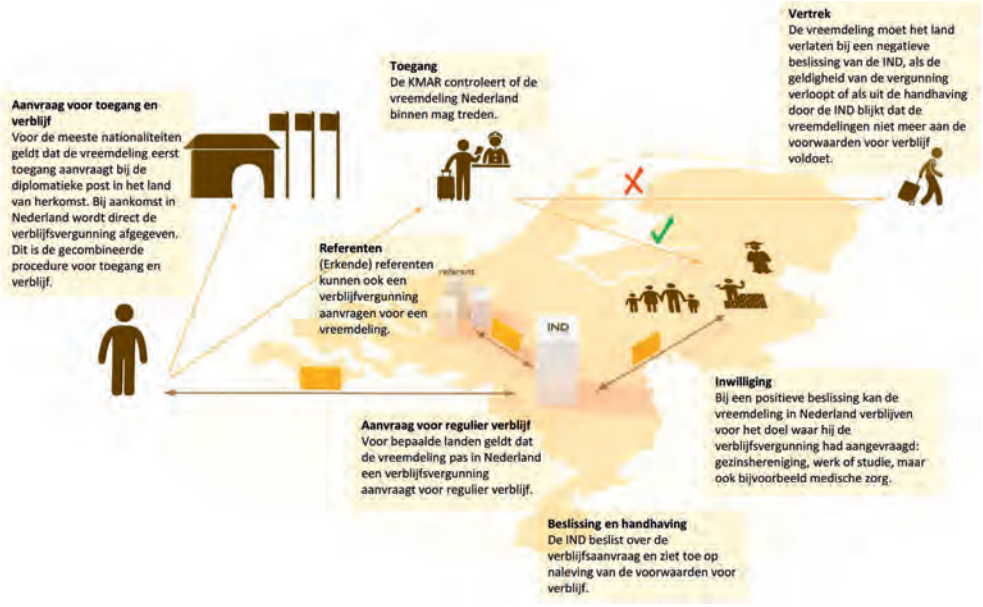
2.1 Hoe verloopt een reguliere aanvraag

In het reguliere toelatingsbeleid zijn de verblijfsdoelen en toelatingsvoorwaarden vastgelegd. Zo is het voor vreemdelingen die voor bijvoorbeeld werk, studie of gezinsleven naar Nederland willen komen duidelijk aan welke voorwaarden ze moeten voldoen. De ambitie is om evenwicht te houden tussen enerzijds de draagkracht van de samenleving en anderzijds de snelle en eenvoudige toelating voor wie een bijdrage levert aan de (kennis-)economie, wetenschap en cultuur.

Vreemdelingen die onder het reguliere toelatingsbeleid in Nederland willen verblijven, hebben een verblijfsvergunning regulier (VVR) nodig. Het merendeel van de vreemdelingen heeft eerst een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) nodig om Nederland in te reizen.[1] De aanvragen voor MVV en VVR zijn samengevoegd in de procedure voor Toegang en Verblijf (TEV).
De vreemdeling of de referent start de TEV-procedure door het indienen van een MVV-aanvraag bij de diplomatieke post in het land van herkomst (de vreemdeling) of bij de IND (de referent). Als de MVV wordt afgegeven, stelt de IND de vreemdeling na inreis in Nederland ambtshalve (zonder aanvraag) in het bezit van een VVR. Niet MVV-plichtige vreemdelingen kunnen Nederland zonder MVV inreizen en hier bij de IND een VVR aanvragen (dus zonder MVV) of de referent kan de aanvraag voor hen indienen voordat de vreemdelingen inreizen.

Dit hoofdstuk behandelt ook het verblijf van vreemdelingen die een beroep kunnen doen op het vrij verkeer van personen. Dit zijn EU-burgers en eventueel derdelander gezinsleden van EU-burgers[2]. Voor de derdelanders is een EU-document verplicht. Het is het bewijs van verblijfsrecht in Nederland. Voor EU-burgers is het niet verplicht. Zij vragen het alleen aan als zij nog niet vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt. Zij kunnen ermee aantonen dat zij in Nederland mogen werken en verblijven. Op het EU-document staat een aantekening dat hun werkgever in het bezit moet zijn van een tewerkstellingsvergunning (TWV) of deze niet nodig heeft.

Bij afwijzing van een reguliere aanvraag kan bezwaar worden aangetekend bij de IND, en (hoger) beroep bij de rechtbank of de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



[1] De landen die zijn uitgezonderd van de MVV-plicht zijn de landen van de Europese Economische Ruimte, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, de Verenigde Staten, Zuid-Korea en Zwitserland. Tevens bestaan er beleidsmatige uitzonderingen op de MVV-plicht.

[2] Deze EU-burgers met derdelander gezinsleden kunnen ook Nederlanders betreffen die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer.

2.2 Kerncijfers[3]

Voor reguliere toelating kunnen organisaties, bedrijven en instellingen worden erkend als referent en vervolgens als zodanig vermeld worden in een openbaar register. Daarmee kunnen ze voor vreemdelingen die ze naar Nederland willen laten komen gebruik maken van een versnelde toelatingsprocedure. In 2014 zijn 960 aanvragen om erkenning als referent ingediend. In deze periode zijn 1010 erkend referentschapsprocedures afgerond. Daarvan werden 850 ingewilligd en 100 afgewezen. Daarnaast zijn ook 60 aanvragen ingetrokken door de klant, buiten behandeling gesteld, of anderszins niet inhoudelijk afgedaan. Op 31 december 2014 komt het totaal aantal erkende referenten daarmee op 4.200.

In de cijfers over reguliere verblijfsprocedures wordt in de RVK onderscheid gemaakt naar:
- TEV-procedures (MVV-plichtige vreemdelingen) en VVR (zonder MVV)-procedures;
- EU-document procedures (verblijf op grond van het vrij verkeer van personen).

TEV- en VVR (zonder MVV)-procedures

Voor de cijfermatige weergave wordt aangesloten bij de Wet Modern Migratiebeleid (MoMi) door de verblijfsclustering te hanteren zoals die met MoMi is geïntroduceerd. De TEV- en VVR (zonder MVV)-cijfers zijn op deze manier geclusterd. De clusters zijn:
1. Uitwisseling
2. Studie
3. Arbeid tijdelijk
4. Arbeid regulier
5. Kennis & talent
6. Familie & gezin
7. Humanitair tijdelijk
8. Humanitair niet-tijdelijk
9. Bijzonder verblijf

Een aantal verblijfsclusters bevat slechts een gering aantal verblijfsdoelen waardoor het aantal procedures in zo'n cluster in de regel ook laag zal zijn. Bij kleine aantallen doen zich procentueel gezien eerder grote fluctuaties voor. In veel gevallen is de stijging of daling in absolute aantallen, ondanks een aanzienlijke procentuele stijging of daling, niet substantieel.

EU-documentprocedures

Daarnaast worden ook de cijfers getoond van procedures van vreemdelingen die een beroep doen op verblijf op grond van het vrij verkeer van personen (EU-documentprocedures). Deze worden onderverdeeld naar EU-burgers en derdelanders.

Voor de nadere toelichting op de weergave van de aantallen in dit hoofdstuk, wordt verwezen naar Bijlage 2 van de vorige editie van de rapportage Vreemdelingenketen, die over januari tot en met juni 2014.

[3] In deze paragraaf worden de ingediende en de afgehandelde aanvragen behandeld. De aantallen kunnen niet als cohort worden benaderd, omdat aanvragen niet per se in dezelfde rapportageperiode worden ingediend dan waarin ze worden afgehandeld. Zie ook paragraaf 1.1 van de inleiding.

2.2.1 Aanvragen en beslissingen

Reguliere toelatingsprocedures in Nederland worden in twee categorieën getoond:
1. Het aantal TEV-procedures;
2. Het aantal VVR-procedures.

	Instroom	Afgehandeld
2013	38.240	40.010
2014	35.840	35.210
% verschil	↓ 6%	↓ 12%

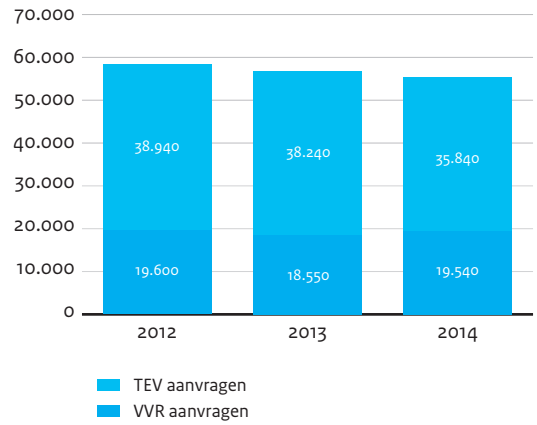
Tabel 2.1 *Instroom en afhandelingen TEV-procedures, waarvan vóór 1 juni 2013: MVV (bron: IND)*

	Instroom	Afgehandeld
2013	18.550	18.720
2014	19.540	19.910
% verschil	↑ 5%	↑ 6%

Tabel 2.2 *Instroom en afhandelingen VVR-procedures, waarvan vóór 1 juni 2013: VVR zonder MVV (bron: IND)*

In figuur 2.1 worden de reguliere aanvragen sinds 2012 weergegeven, onderverdeeld in de procedures TEV en VVR (zonder MVV). Het totaal aantal aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning toont gedurende deze jaren een gestaag dalende trend. Van 2013 naar 2014 gaat het om een daling van 3%. Die daling komt in 2014 voor rekening van het aantal aanvragen dat in de TEV-procedure wordt gedaan. Die daalden in 2014 met 2.400 aanvragen (6%). De aanvragen voor een VVR zonder dat daarvoor eerst een MVV benodigd is, steeg daarentegen. De stijging van het aantal VVR-aanvragen (met 990, 5% ten opzichte van 2013) was echter kleiner aantal dan de daling van het aantal TEV aanvragen.

Hieronder worden van de twee categorieën de jaarlijkse ontwikkeling van de instroom (aanvragen) getoond, eerst de reguliere toelatingsprocedures (TEV en VVR (zonder VVR)) en daarna van de procedures EU-documenten.



Figuur 2.1 *Aantal TEV- en VVR procedures 2012-2014 (bron: IND)*[4]

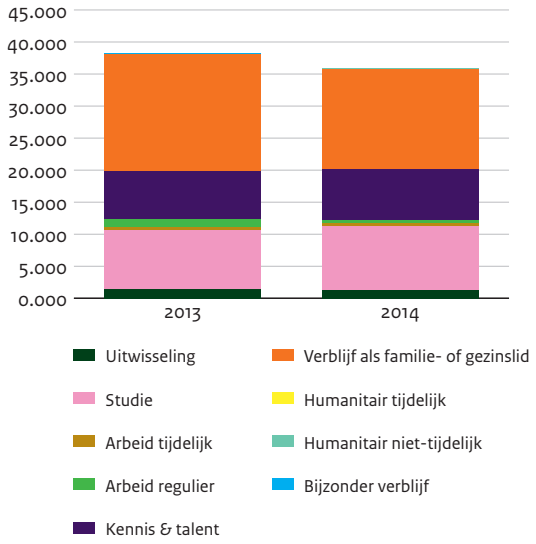
[4] De cijfers van 2012 zijn afkomstig uit het oude Datawarehouse (zie ook paragraaf 1.3). Vanwege invoering van de Momi-clustering zijn de cijfers van 2011 en 2010 niet vergelijkbaar met de weergegeven jaren en daarom is dit niet opgenomen.
Voor TEV geldt: MVV voor 1 juni 2013 is MVV exclusief MVV-nareis, voor VVR geldt: voor 1 juni 2013 is VVR zonder MVV.

TEV-procedures per verblijfscluster

De IND behandelt toelatingsaanvragen van MVV-plichtige vreemdelingen in de TEV-procedure (hierna genoemd: aanvragen).
In tabel 2.3 is het totaal aantal TEV-aanvragen naar verblijfscluster uitgesplitst en per cluster afgezet tegen de vergelijkbare periode een jaar eerder. De tabel laat zien dat de afname van het totaal aantal ingediende aanvragen als geheel 6% bedraagt en in 2014 uitkomt op 35.840. Deze afname wordt met name veroorzaakt door de daling in het verblijfscluster Familie & Gezin. Het aantal aanvragen voor dit verblijfsdoel verminderde met 2.620 naar 15.670. Een kleinere afname in absolute aantallen (ongeveer 710 aanvragen minder) doet zich voor bij het verblijfscluster Arbeid regulier. In relatieve zin is het echter een significante daling van 57%. Stijgingen deden zich in 2014 voor bij Studie (ongeveer 710 meer aanvragen) en bij Kennis & Talent (een toename van zo'n 470 aanvragen).

	2013	2014	% verschil
Uitwisseling	1.410	1.290	- 9%
Studie	9.280	9.990	8%
Arbeid tijdelijk	390	380	- 5%
Arbeid regulier	1.250	540	- 57%
Kennis & Talent	7.450	7.920	6%
Familie & Gezin	18.290	15.670	- 14%
Humanitair tijdelijk	10	10	83%
Humanitair niet-tijdelijk	90	40	- 59%
Bijzonder verblijf	70	10	- 83%
Totaal	**38.240**[7]	**35.840**	**- 6%**

Tabel 2.3 *Aantal opgestarte TEV-procedures per verblijfscluster (Bron: IND)*



Figuur 2.2 *Aantal opgestarte TEV-procedures per verblijfsdoel per jaar (Bron: IND)*

Een belangrijke oorzaak van de afname van 6% is gelegen in de afschaffing van de gratis MVV-adviesaanvraag (MVV-REF) met de inwerkingtreding van de wet MoMi. Veel van de MVV-adviesaanvragen waren niet compleet of niet kansrijk en werden om die reden meerdere keren door dezelfde aanvrager ingediend. Na een positief advies op de MVV-adviesaanvraag kon de vreemdeling daarna op de diplomatieke post in het buitenland de daadwerkelijke MVV aanvraag indienen voor de afgifte van de MVV. Met de afschaffing van de gratis adviesprocedure komt het minder vaak voor dat ten behoeve van dezelfde vreemdeling meerdere aanvragen worden geregistreerd.

Hieronder worden significante ontwikkelingen nader toegelicht.

- Arbeid Regulier: De afname in aanvragen van 57% is vooral zichtbaar bij arbeid in loondienst en houdt verband met de aanscherping van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) met ingang van 1 januari 2014.
- Familie & Gezin: De afname van 14% doet zich met name voor bij de verblijfsdoelen verblijf bij echtgenoot of geregistreerd partner in geval van gezinsvorming, bij gezinshereniging verblijf bij ouder en verblijf bij echtgenoot of geregistreerd partner in het geval van gezinshereniging. De afname lijkt vooral het gevolg te zijn van het afschaffen van de (gratis)

[5] Aantallen TEV 2013 wijken licht af van eerder gerapporteerde aantallen (zie paragraaf 1.3).

MVV-adviesprocedure, hierboven reeds genoemd. Verder is de toename van aanvragen voor het uitoefenen van gezinsleven in Nederland op grond van artikel 8 EVRM opvallend. Deze toename is vooral zichtbaar in de laatste maanden van 2014. Het lijkt vooral te gaan om aanvragen van broers en zussen bij een minderjarige houder van een asielvergunning.

- Humanitair niet-tijdelijk: Bij deze afname van 59% gaat het vooral om minder aanvragen voor het verblijfsdoel wedertoelating en de afname van beroepen op verblijf in verband met privéleven (artikel 8 EVRM). Dit laatste betreft overigens een fictieve afname. Deze grond is vooral eind 2012 en begin 2013 gebruikt voor de registratie van aanvragen betreffende het overgangsbeleid dat werd gehanteerd na de afschaffing van het ouderen-beleid per oktober 2012.
- Bijzonder verblijf: De afname van 83% wordt veroorzaakt doordat er minder aanvragen zijn gedaan op grond van de discretionaire bevoegdheid van de staatsecretaris.

Uit tabel 2.4 blijkt dat het aantal afgehandelde verblijfsaanvragen in de TEV-procedure in 2014 met 12% afnam ten opzichte van 2013. Ook blijkt dat in de huidige rapportageperiode 91% van de afgehandelde aanvragen in de TEV werd ingewilligd.

	2013	2014	% verschil	Inwilligings-percentage 2014
Uitwisseling	1.490	1.290	↓ 14%	99%
Studie	9.930	9.920	0%	99%
Arbeid tijdelijk	390	360	↓ 9%	82%
Arbeid regulier	1.540	550	↓ 64%	53%
Kennis & Talent	7.660	7.910	↑ 3%	97%
Familie & Gezin	18.710	15.130	↓ 19%	83%
Humanitair tijdelijk	10	<10	↓ 78%	50%
Humanitair niet-tijdelijk	180	50	↓ 75%	51%
Bijzonder verblijf	100	20	↓ 80%	89%
Totaal	**40.010**	**35.210**	**↓ 12%**	**91%**

Tabel 2.4 *Aantal afgehandelde TEV-procedures en inwilligingspercentage per verblijfscluster (Bron: IND)*

Het inwilligingspercentage laat per cluster een wisselend beeld zien. Bij Uitwisseling, Studie en Kennis & Talent voldeden bijna alle aanvragen aan de voorwaarden. Daarmee wijkt het inwilligingspercentage voor aanvragen die onder deze verblijfsclusters vallen bijna niet af van wat de afgelopen jaren de trend was. Ook bij Arbeid en bij Familie en gezin wijken de inwilligingspercentages niet significant af van voorgaande jaren. De clusters Humanitair en Bijzonder verblijf worden nog niet lang genoeg gebruikt om een eventuele trend in de inwilligingspercentages te zien. Bovendien zijn de aantallen in deze clusters laag en kan een percentage aanzienlijk wijzigen door enkele inwilligingen meer of minder.

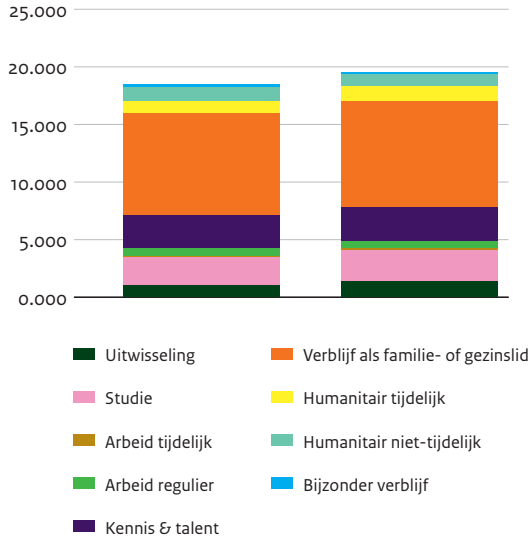
VVR (zonder MVV) procedures per verblijfscluster

De IND behandelt toelatingsaanvragen van niet-MVV-plichtige vreemdelingen in de VVR-procedure (hierna genoemd: aanvragen).

Figuur 2.3 toont het aantal aanvragen voor de VVR zonder MVV in 2013 en 2014 uitgesplitst naar verblijfscluster.
De onderliggende aantallen en de verschillen tussen de twee kalenderjaren zijn verder uitgewerkt in tabel 2.5.

	2013	2014	% verschil
Uitwisseling	1.020	1.380	↑ 36%
Studie	2.430	2.700	↑ 11%
Arbeid tijdelijk	120	140	↑ 19%
Arbeid regulier	710	640	↓ 11%
Kennis & Talent	2.840	2.980	↑ 5%
Familie & Gezin	8.900	9.170	↑ 3%
Humanitair tijdelijk	960	1.350	↑ 41%
Humanitair niet-tijdelijk	1.250	1.020	↓ 18%
Bijzonder verblijf	300	170	↓ 45%
Totaal	**18.520**	**19.540**	**↑ 5%**

Tabel 2.5 *Aantal ingediende VVR (zonder MVV) aanvragen per verblijfscluster (Bron: IND)*



Figuur 2.3 *aantal ingediende aanvragen VVR (zonder MVV) per verblijfsdoel en per jaar (Bron: IND)*

De tabel laat zien dat de toename van het aantal ingediende aanvragen VVR als geheel 5% bedraagt en steeg naar 19.540. De stijging is niet significant en is in absolute aantallen voornamelijk het gevolg van een stijgend aantal aanvragen voor Uitwisseling en Humanitair tijdelijk. Van de verblijfsclusters waar zich een afname voordoet, is dat met name bij Bijzonder verblijf (140 VVR-aanvragen minder).

Hieronder worden significante ontwikkelingen nader toegelicht.

- Uitwisseling: De toename van 36% is het gevolg van een forse toename van aanvragen van uitwisselingsstudenten uit Canada, Australië en Nieuw Zeeland. Verder is er sprake van een lichte afname van au-pair-aanvragen.
- Humanitair tijdelijk: De toename doet zich vooral voor bij wedertoelating na remigratie op grond van de Remigratiewet.
  Na de aanpassingen van het AMV-beleid per april 2013 is het aantal aanvragen Alleenstaande minderjarige vreemdeling tot minder dan 10 zaken teruggebracht; dat is een afname van 95%.
- Bijzonder verblijf: De afname in 2014 van 45% wordt vrijwel volledig veroorzaakt door de afname van aanvragen conform beschikking staatssecretaris.

Uit tabel 2.6 blijkt dat het totaal aantal afgehandelde aanvragen in 2014 met 5% is toegenomen. Ook blijkt dat in de huidige rapportageperiode 80% van het totaal aantal afgehandelde aanvragen werd ingewilligd.

Afgehandelde aanvragen VVR (zonder MVV)	2013	2014	% verschil	Inwilligings-percentage 2014
Uitwisseling	1.300	1.350	↑ 4%	95%
Studie	2.520	2.630	↑ 4%	99%
Arbeid tijdelijk	130	130	↓ 1%	86%
Arbeid regulier	690	690	0%	71%
Kennis & Talent	2.640	3.350	↑ 27%	67%
Familie & Gezin	8.930	9.180	↑ 3%	85%
Humanitair tijdelijk	1.020	1.360	↑ 34%	76%
Humanitair niet-tijdelijk	1.060	1.020	↓ 4%	26%
Bijzonder verblijf	420	190	↓ 55%	46%
Totaal	**18.720**	**19.910**	**↑ 6%**	**80%**

Tabel 2.6 *Aantal afgehandelde procedures VVR (zonder MVV) en inwilligingspercentage per verblijfscluster (Bron: IND)*

Ook in 2013 was het inwilligingspercentage bij de aanvragen om de verblijfsvergunning regulier zonder MVV circa 80%. En ook als wordt onderscheiden naar de verschillende verblijfsclusters, zijn de inwilligingspercentages in grote lijnen gelijk ten opzichte van 2013, de wijziging naar de nieuwe clustering in het kader van de Wet Modern migratiebeleid in ogenschouw nemend[6]. De aanvragen in de subcategorie 'Zelfstandige ondernemers' kennen bijvoorbeeld over het algemeen een relatief laag inwilligingspercentage. De procedures voor het verblijf als zelfstandige vielen in de oude clustering in het verblijfscluster 'Arbeid' en in de nieuwe clustering onder 'Kennis en talent'. Gevolg hiervan is dat ook de inwilligingspercentages van de verblijfscategorieën zich aanpassen.

Procedures voor EU-documenten

	Instroom	Afgehandeld
2013	5.270	6.210
2014	2.720	2.860
% verschil	ˉ 48%	ˉ 54%

Tabel 2.7 *Instroom en afhandelingen EU-documenten (bron: IND)*

[6] Zie vorige editie voor nadere toelichting omtrent de verschillen.

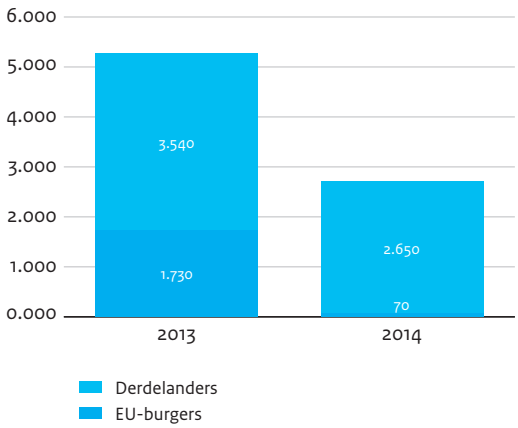
EU-documentprocedures per verblijfscluster

EU-burgers die nog niet vrij zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt (EU-document niet verplicht) kunnen een EU-document aanvragen. Derdelander gezinsleden van EU-burgers (EU-document verplicht) moeten een EU-document aanvragen.
Het is geen toelatingsaanvraag maar een bewijs van het verblijfsrecht op grond van het vrij verkeer van personen. Uit het document blijkt onder welke voorwaarden in Nederland mag worden gewerkt (toegang tot de arbeidsmarkt). De cijfers over de EU-documenten geven geen inzicht in het totaal aantal EU-burgers dat in Nederland verblijft omdat de aanvraag voor een EU-document voor hen vrijwillig is.[7]

In figuur 2.4 is onderscheid gemaakt naar de beide nationaliteitsgroepen die een EU-document kunnen aanvragen. De figuur maakt inzichtelijk dat het aantal EU-burgers dat een EU-document aanvraagt zeer sterk daalt. Uit tabel 2.8 blijkt dat het in 2014 gaat om een daling van 48% afgezet tegen 2013. Deze ontwikkeling is grotendeels gelegen in het feit dat Bulgaren en Roemenen sinds 1 januari 2014 geen TWV meer nodig hebben. Zij hoeven dus niet meer aan te tonen dat ze in Nederland mogen werken (en zij hoeven hiervoor nu ook geen EU-document meer aan te vragen). Burgers van Kroatië zijn niet vrij op de arbeidsmarkt en kunnen daarom nog een EU-document aanvragen.

	2013	2014	% verschil
EU-burgers	1.730	70	- 96%
derdelanders	3.540	2.640	- 25%
Totaal	**5.270**	**2.720**	**- 48%**

Tabel 2.8 *Aantal ingediende aanvragen voor EU-document naar nationaliteitsgroep (Bron: IND)*



Figuur 2.4 *Aantal ingediende aanvragen EU-document naar nationaliteitsgroep en per jaar (Bron: IND).*

Tabel 2.8 maakt verder duidelijk dat ook het aantal aanvragen van derdelanders voor het EU-document een afnemende trend lijkt te zijn. Het gaat om een afname van 25% ten opzichte van 2013.
Het inwilligingspercentage van aanvragen om een EU-document was 67% in 2014. Daarvan was het percentage bij derdelanders 70% en bij EU-burgers 45%.

[7] Statistieken over EU-burgers die zich hebben laten inschrijven in de BRP in Nederland zijn beschikbaar bij het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

2.2.2 Wettelijke beslistermijnen reguliere procedures

In 2014 is 96% van de TEV-procedures binnen de wettelijke termijn beslist, 86% van de VVR (zonder MVV) procedures, 92% van de MVV-nareisprocedures en 78% van de EU-document procedures.

Sinds begin 2013 zijn de voorraden en behandelduur bij reguliere verblijfs-aanvragen aan het afnemen. Dit wordt ook weerspiegeld in het aandeel procedures dat binnen de wettelijke termijn wordt afgehandeld. Bij de afhandeling van de TEV procedures en vooral de MVV nareis zaken zijn in 2014 meer zaken binnen de wettelijke termijn beslist. Sommige zaken vergen meer tijd (en onderzoek) dan de wettelijke termijn om tot een zorgvuldige beslissing te kunnen komen.

	2013	2014
TEV	93%	96%
VVR (zonder MVV)	89%	86%
EU-documenten	86%	78%

Tabel 2.9 *Percentages binnen wettelijke termijn beslist (Bron: IND)*

2.2.3 Definitieve Regeling langdurig verblijvende kinderen

De regeling langdurig verblijvende kinderen is op 1 februari 2013 in werking getreden. De regeling bestaat uit een overgangsregeling ("het kinderpardon"), die tot 1 mei 2013 liep, en een definitieve, doorlopende regeling. In deze paragraaf wordt gerapporteerd over de definitieve regeling.[8]
In het Algemeen Overleg vreemdelingen-en asielbeleid van 29 oktober jl. is toegezegd in deze Rapportage Vreemdelingenketen een overzicht op te nemen van de afwijzingsgronden voor de definitieve regeling. Verreweg de belangrijkste afwijzingsgrond is het niet meewerken aan vertrek. Daarnaast zijn er nog twee andere belangrijke afwijzingsgronden.
Bij de ene afwijzingsgrond is niet voldaan aan het criterium dat een vreemdeling ten minste vijf jaar voor zijn achttiende verjaardag een asielaanvraag moet hebben ingediend. Bij de andere afwijzingsgrond heeft de vreemdeling zijn identiteit of nationaliteit niet kunnen aantonen.

	Instroom	Afgehandeld	Ingewilligd	Afgewezen
2013 vanaf 1 feb	400	170	10	160
2014	520	530	10	520

Tabel 2.10 *Instroom en uitstroom aanvragen voor de Regeling langdurig verblijvende kinderen[9] (bron: IND)*

[8] Aanvragen voor de definitieve regeling die samen met een aanvraag voor de overgangsregeling werden ingediend zijn niet meegeteld.
[9] De aantallen in de tabel maken onderdeel uit van de aantallen VVR die in paragraaf 2.2.1 zijn toegelicht.

2.2.3 (Hoger) beroepen

De Vreemdelingenkamers doen de beroepen af die worden ingediend naar aanleiding van een beslissing in een reguliere procedure. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State doet dit voor de ingediende hoger beroepen.

Tabel 2.11 geeft de aantallen weer van de binnengekomen en afgehandelde (hoger) beroepszaken inclusief voorlopige voorzieningen.

	Beroep		Hoger beroep	
	Instroom	**Afgehandeld**	**Instroom**	**Afgehandeld**
2013	13.780	15.490	2.110	2.520
2014	12.830	12.540	1.750	2.020
% verschil	- 7%	- 19%	- 17%	- 20%

Tabel 2.11 *In- en uitstroom (hoger) beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen) (bron: Rvdr/RvS)*

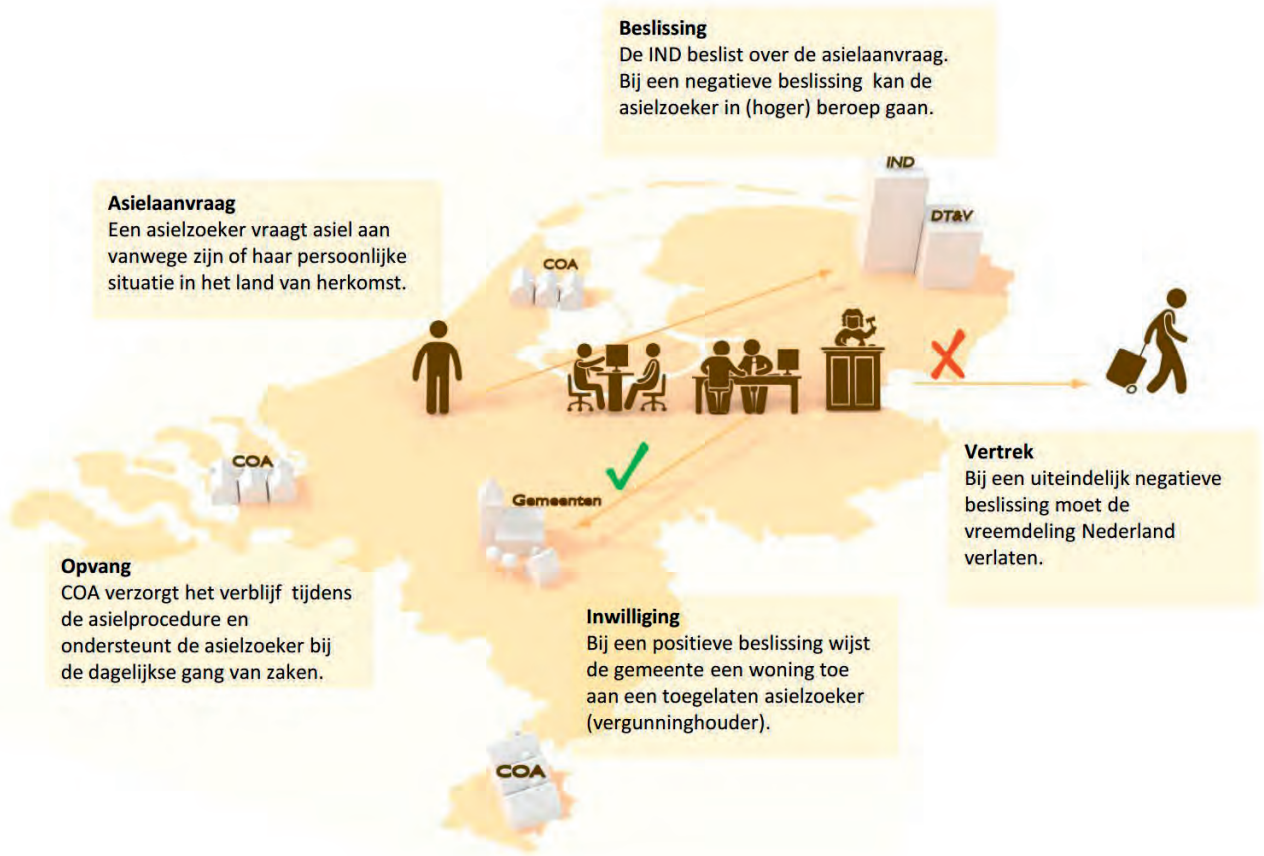
Het aantal ingediende beroepen in de reguliere toelatingsprocedure lag in 2014 in aantal 950 lager dan in 2013. In 2014 is door de gerechten een kleiner aantal zaken afgedaan dan is ingestroomd. Hierdoor is de voorraad met ruim 300 beroepen toegenomen ten opzichte van 2013. In 2014 bedroeg de gemiddelde doorlooptijd in beroepszaken 21 weken.

Het aantal ingediende hoger beroepszaken lag in 2014 360 zaken lager dan in 2013. In 2014 zijn 270 hoger beroepszaken meer afgedaan dan ingestroomd. Hierdoor neemt de onderhanden werkvoorraad verder af. Voor de hoger beroepszaken gold over 2014 een gemiddelde doorlooptijd van 18 weken, in 2013 was dit nog 28 weken.

3
Asiel

3.1 Hoe verloopt een asielaanvraag?

Een vreemdeling die in Nederland bescherming wil vragen omdat hij in zijn eigen land gevaar loopt, kan een asielaanvraag indienen bij de IND. De IND behandelt de asielaanvragen in eerste instantie in de algemene asielprocedure (AA) van 8 dagen. Als meer tijd nodig blijkt, wordt de aanvraag verder behandeld in de verlengde asielprocedure (VA).
Tweede en volgende asielaanvragen behandelt de IND in beginsel in de eendagstoets asiel, nadat de asielzoeker zich eerst schriftelijk heeft gemeld.
Wanneer de IND de aanvraag afwijst kan de vreemdeling hiertegen beroep aantekenen bij de rechtbank en eventueel vervolgens hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
Een vreemdeling kan na afwijzing van zijn asielaanvraag redenen hebben om een nieuwe aanvraag in te dienen. Nadat de vreemdeling de IND hier schriftelijk van in kennis heeft gesteld, kan hij een tweede of volgende asielaanvraag indienen. Gedurende de asielprocedure verzorgt het COA de opvang van de vreemdeling. Als de IND de aanvraag inwilligt, ontvangt een vreemdeling een verblijfsvergunning asiel. Hij of zij verruilt de opvang dan voor een huis dat een van de Nederlandse gemeenten aan hem toewijst. Op het moment dat een vreemdeling een afwijzing ontvangt op zijn aanvraag, wordt het dossier overgedragen aan de DT&V die start met een terugkeertraject. Met de onherroepelijke afwijzing vervalt het recht op opvang.



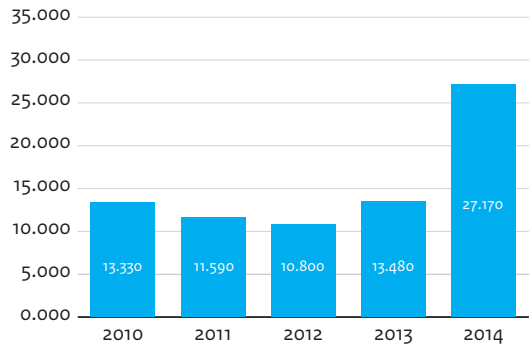
3.2 Kerncijfers

3.2.1 Aanvragen en beslissingen

De asielinstroom in Nederland bestaat uit het aantal in behandeling genomen asielaanvragen. Dit betreft zowel eerste aanvragen (inclusief geboorten) als tweede en volgende. Ook nareizende gezinsleden van houders van een zelfstandige asielvergunning worden als asielinstroom meegeteld. Ook zij leggen beslag op de opvangcapaciteit van het COA.

	Totaal	Eerste aanvragen	Tweede en volgende aanvragen	Nareizigers
2013	16.720	9.840	3.260	3.630
2014	29.890	21.810	2.720	5.360
% verschil	↑ 79%	↑ 122%	↓ 16%	↑ 48%

Tabel 3.1 *Asielinstroom totaal en uitgesplitst naar type aanvraag (bron: IND)*



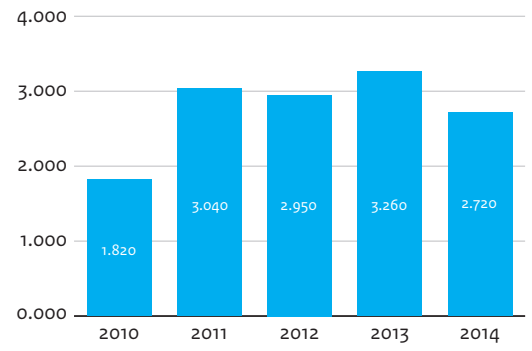
Figuur 3.1 *Aantal eerste asielaanvragen 2010 t/m 2014[10] (inclusief nareis) (bron: IND)*

In de loop van 2014 is het mogelijk geworden om de groep nareizigers van de eerste asielaanvragen te onderscheiden. Tabel 3.1 laat deze uitsplitsing zien, voor 2014 en met terugwerkende kracht voor 2013.

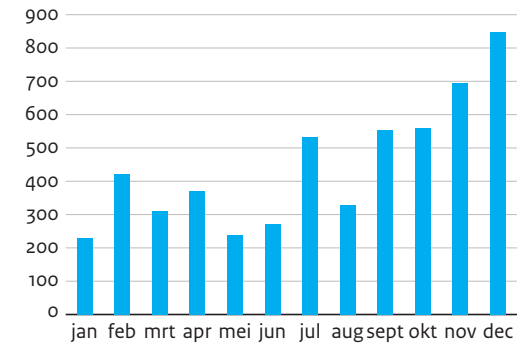
Het aantal eerste asielaanvragen (inclusief nareis) is in 2014 verdubbeld ten opzichte van 2013. De stijging kan worden toegeschreven aan de plotselinge piek aan Eritrese asielaanvragen in de maanden april en mei en de aanhoudende vluchtelingenstroom uit Syrië richting Europa.[11]

Het aantal tweede en volgende asielaanvragen is in 2014 ten opzichte van 2013 gedaald. Een mogelijke verklaring hiervoor is de efficiencyslag die de IND de afgelopen jaren heeft doorgevoerd, waaronder de invoering van de eendagstoets. Deze procedure heeft als doel om het indienen van kansarme vervolgaanvragen te ontmoedigen.

In 2014 zijn 5.360 familieleden van vergunninghouders Nederland ingereisd. Figuur 3.4 laat de ontwikkeling over het jaar zien.



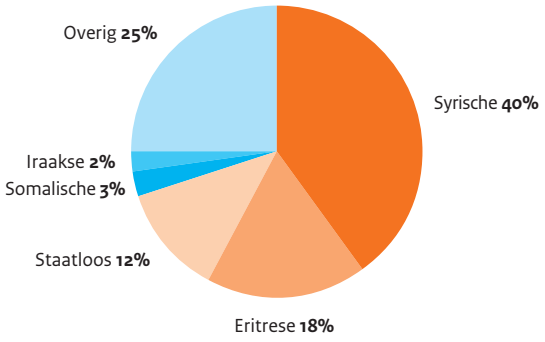
Figuur 3.2 *Aantal tweede en volgende asielaanvragen 2010 t/m 2014[13] (bron: IND)*



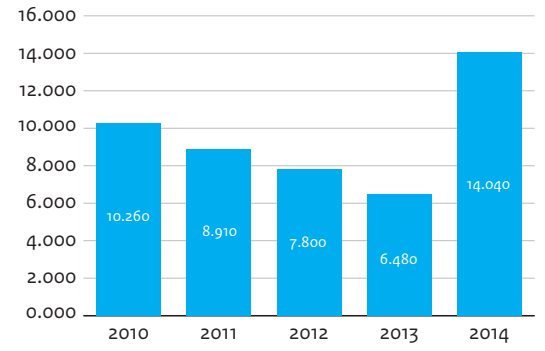
Figuur 3.3 *ontwikkeling ingereisde familieleden van vergunninghouders asiel. (bron: IND)*

[10] De cijfers van 2010 t/m 2012 zijn afkomstig uit het oude Datawarehouse (zie ook paragraaf 1.3).

[11] De cijfers van 2010 t/m 2012 zijn afkomstig uit het oude Datawarehouse (zie ook paragraaf 1.3).



Figuur 3.4 *Top-5 nationaliteiten eerste asielaanvragen 2014 (bron: IND)*



Figuur 3.5 *Aantal ingediende aanvragen MVV-nareis per jaar (Bron: IND[12])*

In 2014 werden verreweg de meeste eerste asielaanvragen door Syriërs ingediend. Op de tweede plaats volgen de Eritreeërs en op de derde plaats staatlozen. Deze staatlozen zijn veelal Palestijnen die eveneens uit Syrië afkomstig zijn.

Nareis

Een deel van de asielprocedures betreft procedures van gezinsleden die verblijf vragen bij een houder van een zelfstandige asielvergunning. De hoeveelheid (ambtshalve) verleende afgeleide asielvergunningen is in belangrijke mate afhankelijk van de hoeveelheid ingewilligde MVV-nareisaanvragen. Er kan een niet-verplichte MVV worden aangevraagd (dit kan de hoofdpersoon t.b.v. het gezinslid doen, of het gezinslid kan dit bij een ambassade in het land van herkomst doen). Nadat de MVV-nareisaanvraag is ingewilligd kan het gezinslid Nederland inreizen. Tot 1 januari 2014 moest er vervolgens een aanvraag voor een afgeleide asielvergunning worden ingediend. Na 1 januari 2014 is dit niet meer mogelijk en wordt de afgeleide asielvergunning (na een inwilliging op de MVV-nareisaanvraag) ambtshalve verleend. Vóór 2014 werden de aanvragen voor een afgeleide asielvergunning niet onderscheiden in de asielinstroom.

67% van de afgehandelde MVV-nareisaanvragen voldeed, in eerste aanleg, in 2014 aan de voorwaarden en werd ingewilligd. Nadat de MVV is ingewilligd heeft het gezinslid drie maanden de tijd om de MVV op de diplomatieke post op te halen en daarna drie maanden de tijd om Nederland in te reizen. Het totaal aantal inwilligingen (voor de volledigheid inclusief het aantal MVV's dat na een gegrond bezwaar is verleend) geeft daarmee een indicatie van het aantal gezinsleden van asielvergunninghouders dat naar Nederland komt. Tabel 3.2 laat zien dat dat aantal in 2014 met 41% steeg ten opzichte van 2013. In 2014 werd in 92% van eerste aanvragen binnen de wettelijke termijn beslist (was in 2013 60%).

	Aantal ingewilligde aanvragen MVV-nareis, eerste aanleg + bezwaar
2013	4.540
2014	6.400
% verschil	↑ 41%

Tabel 3.2 *Aantal ingewilligde MVV-nareisaanvragen (eerste aanleg en bezwaar) (Bron: IND)*

[12] Ten aanzien van de selectie van de cijfers: met de inwerkingtreding van de Wet MoMi per 1 juni 2013 bestaat de gratis adviesprocedure (die ten behoeve van dezelfde vreemdeling meerdere malen kon worden ingediend) niet meer. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn deze adviesprocedures in figuur 3.4 ook uit de cijfers van vóór MoMi gefilterd. De cijfers van 2009 t/m 2012 zijn afkomstig uit het oude datawarehouse (zie ook paragraaf 1.3).

Een bijzondere categorie vluchtelingen vormt de groep die binnen het hervestigingsbeleid is geaccepteerd (voorheen ook wel uitgenodigde vluchtelingen genoemd). Het aantal gehervestigde vluchtelingen is niet inbegrepen in de asielinstroom. In 2014 hebben missies plaatsgevonden naar opvanglanden Jordanië, Thailand, Soedan, Libanon en Burundi. Tabel 3.3 geeft de aantallen vluchtelingen weer die in 2013 en 2014 in Nederland zijn aangekomen.

	Totaal gehervestigd
2013	310
2014	800

Tabel 3.3 *Aantal gehervestigde vluchtelingen (bron: IND)*

Als de IND een asielaanvraag inwilligt, krijgt de vreemdeling een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (VVA-bep). Na vijf jaar kan de vreemdeling een VVA voor onbepaalde tijd aanvragen. Daarnaast kan de IND een verleende VVA voor bepaalde tijd opnieuw beoordelen indien daar ingevolge beleid, de situatie in het herkomstland of de individuele zaak aanleiding toe is.

	Totaal afgehandeld VVA	Afgehandeld VVA-bepaalde tijd	Afgehandeld Asiel vervolg
2013	25.480	18.570	6.910
2014	38.590	26.950	11.640
% verschil	↑ 51%	↑ 45%	↑ 68%

Tabel 3.4 *Aantallen afgehandelde zaken, totaal en uitgesplitst naar soort (bron: IND)*

3.2.2 (Hoger) beroepen

De Vreemdelingenkamers behandelen de ingediende beroepen en de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State de hoger beroepen. Tabel 3.5 geeft de aantallen weer van de binnengekomen en afgehandelde (hoger) beroepszaken inclusief voorlopige voorzieningen.

		Beroep		Hoger beroep	
		Instroom	Afgehandeld	Instroom	Afgehandeld
2013	**Totaal**	**10.660**	**11.470**	**3.360**	**4.190**
	AA	4.940	4.910	1.430	1.820
	VA	3.440	4.530	1.930	2.380
	Dublin	2.280	2.040	*	*
2014	**Totaal**	**10.470**	**11.070**	**3.070**	**3.280**
	AA	5.240	5.210	1.490	1.550
	VA	3.280	3.630	1.580	1.730
	Dublin	1.950	2.230	*	*
% verschil		**↓ 2%**	**↓ 4%**	**↓ 9%**	**↓ 22%**

Tabel 3.5 *In- en uitstroom (hoger) beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen) (bron: Rvdr/RvS)*

** De Dublin-zaken in hoger beroep worden niet apart weergegeven maar maken onderdeel uit van de VA- en AA- zaken in hoger beroep.*

In 2014 bedroeg de gerealiseerde doorlooptijd in beroep voor AA-zaken 6 weken en voor VA-zaken 25 weken. In dezelfde periode het jaar ervoor was dit respectievelijk 6 en 31 weken. In 2014 is door de gerechten een groter aantal beroepen afgedaan dan er is ingestroomd, waardoor de voorraad is afgenomen.

Het aantal ingediende hoger beroepszaken lag in 2014 9% lager dan in 2013. De uitstroom overtreft ook dit jaar de instroom, waardoor de onderhanden werkvoorraad verder afneemt. Voor de hoger beroepszaken gold over 2014 een gemiddelde doorlooptijd van 9 weken voor AA-zaken en 15 weken voor VA-zaken. In 2013 was dit nog respectievelijk
24 en 28 weken.

3.2.3 Opvang

Gedurende de behandeling van de asielaanvraag heeft de asielzoeker recht op opvang. Het COA verzorgt deze opvang. De duur van de opvang is 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. De duur van de opvang en daarmee ook de bezetting hangen daarnaast ook af van de mogelijkheden om vergunninghouders uit te plaatsen naar gemeenten. In paragraaf 3.3 wordt het uitplaatsen van vergunninghouders nader toegelicht.

	Ontvangen in opvang	Uitgestroomd uit opvang	Bezetting opvang	Waarvan AMV's
2013	16.470	15.490	15.390	410
2014	29.820	20.280	24.850	1.040
% verschil	↑ 81%	↑ 31%	↑ 61%	↑ 153%

Tabel 3.6 *Instroom, uitstroom en bezetting van de centrale opvang (bron: COA; peildatum 1 januari 2014 en 2015)*

Verblijfsduur	< 1 jaar	1-2 jaar	2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar	> 5 jaar
2013	61%	15%	9%	7%	4%	4%
2014	79%	8%	4%	3%	3%	3%

Tabel 3.7 *Percentage personen in de centrale opvang (inclusief gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locaties) naar verblijfsduur in januari 2015 (bron: COA; peildatum 1 januari 2014 en 2015)*

	Vergunninghouders in opvang
2013	5.200
2014	11.090
% verschil	↑ 113%

Tabel 3.8 *Bezetting vergunninghouders in de centrale opvang (bron: COA; peildatum 1 januari 2014 en 1 januari 2015)*

De asielprocedure brengt soms extra verhuizingen met zich mee voor de betrokken vreemdelingen. Ook vinden er verhuizingen plaats op eigen verzoek van de vreemdeling. In onderstaande tabel worden de verhuisbewegingen weergegeven van minderjarige kinderen die onderdeel zijn van een gezin. De verhuisbeweging van de centrale ontvangstlocatie (COL) naar de procesopvanglocatie (POL) en de verhuizing naar een asielzoekerscentrum zijn onderdeel van de procedure en worden daarom in onderstaande aantallen niet meegenomen.

	totaal aantal verhuizingen	op eigen verzoek	vanwege de procedure	sluiting centrum	gedwongen
2013	1.690	320	1.090	260	20
2014	1.630	370	1.080	130	50
% verschil	↓ 4%	↑ 16%	↓ 1%	↓ 50%	↑ 150%

Tabel 3.9 *Aantal verhuisbewegingen van gezinnen met minderjarige kinderen (bron: COA)*

3.2.4 Asielinstroom in de Europese Unie van (EU), januari tot en met november 2014

Het totale aantal asielaanvragen[13] in de EU was in de periode januari-november 2014 39% hoger dan in dezelfde periode in 2013. De stijgende trend van de afgelopen jaren heeft zich doorgezet. Nederland staat op de zevende plaats in de top-10 van populaire bestemmingslanden van de EU (tabel 3.10). Duitsland voert de lijst van bestemmingslanden aan, gevolgd door Zweden, Italië en Frankrijk.

Opvallende stijgers in deze periode zijn: Italië (+142%), Denemarken (+108%), Hongarije (+61%), Nederland (+58%), Duitsland (+57%), Zweden (+52%) en Bulgarije (+48%). Opvallend is dat de asielinstroom in Frankrijk, vorig jaar nog op de tweede plaats van favoriete bestemmingslanden, juist is gedaald (-7%).

De meest voorkomende herkomstlanden voor de gehele EU zijn: Syrië (20%), Eritrea (6%), Afghanistan (6%), Servië (5%), Kosovo (4%) en Pakistan (4%). Staatlozen vormen nog maar 3% van de EU-instroom, maar hun aandeel is in de loop van 2014 aanzienlijk gestegen. De Nederlandse piek van Eritrese asielaanvragen in april en mei 2014 stond niet op zichzelf. EU-breed was er een stijging waar te nemen, zij het dat de hausse in andere landen iets later op gang kwam dan in Nederland. Vanuit EU-perspectief kan het volgende worden geconcludeerd over de asielinstroom van de voor Nederland belangrijkste herkomstlanden:

- Syriërs vragen in de meeste gevallen asiel aan in Duitsland (33% van de 110.610 Syrische asielaanvragen in de EU) en Zweden (26%). Nederland komt met 8% op de derde plaats, gevolgd door Oostenrijk (6%), Denemarken (6%), Hongarije (6%) en Bulgarije (5%).

[13] Met de term asielinstroom wordt in deze paragraaf gedoeld op de totale asielinstroom van derdelanders (eerste, tweede en volgende aanvragen). Er wordt niet apart over eerste en tweede en volgende aanvragen gerapporteerd omdat een aantal EU-lidstaten daartoe nog niet in staat is. In deze paragraaf is gebruik gemaakt van de Eurostat-database (volgens de definities van de EU **Verordening Migratiestatistiek 862/2007**). Dit kan kleine verschillen opleveren ten opzichte van de nationale cijfers, aangezien Eurostat gebruik maakt van afgeronde cijfers (op vijftallen). De Europese cijfers lopen altijd enige maanden achter bij de nationaal beschikbare gegevens, daarom kan alleen nog tot en met november 2014 gerapporteerd worden.

- Eritreërs vragen vooral asiel aan in Duitsland (35% van de 35.415 Eritrese asielaanvragen in de EU) en Zweden (32%), gevolgd door Nederland (11%), het Verenigd Koninkrijk (8%) en Denemarken (6%).
- Staatlozen vragen vooral asiel aan in Zweden (51% van de 14.120 asielaanvragen van staatlozen in de EU), gevolgd door Nederland (19%), Duitsland (9%) en Denemarken (8%).

Van januari 2014 tot en met november 2014 ontving Zweden de meeste asielaanvragen per 1.000 inwoners (7,7). In dezelfde periode ontving Nederland 1,5 asielaanvragen per 1.000 inwoners.

EU-lidstaat	aantal asiel-aan-vragen	% asiel v/h totaal	inwoners (miljoen)	% inwoners v/h totaal	asiel-aanvragen per 1.000 inwoners
Duitsland	182.440	32,8%	82,0	16,2%	2,2
Zweden	74.375	13,4%	9,6	1,9%	7,7
Italië	58.975	10,6%	59,7	11,8%	1,0
Frankrijk	56.905	10,2%	65,6	12,9%	0,9
Verenigd Koninkrijk	29.440	5,3%	63,9	12,6%	0,5
Hongarije	28.705	5,2%	9,9	2,0%	2,9
Nederland	24.780	4,5%	16,8	3,3%	1,5
Oostenrijk	22.825	4,1%	8,5	1,7%	2,7
België	20.645	3,7%	11,2	2,2%	1,8
Denemarken	13.945	2,5%	5,6	1,1%	2,5
Bulgarije	9.585	1,7%	7,3	1,4%	1,3
Griekenland	8.485	1,5%	11,1	2,2%	0,8
Polen	7.380	1,3%	38,5	7,6%	0,2
Spanje	5.000	0,9%	46,7	9,2%	0,1
Finland	3.225	0,6%	5,4	1,1%	0,6
Cyprus	1.605	0,3%	0,9	0,2%	1,8
Roemenië	1.445	0,3%	20,0	3,9%	0,1
Ierland	1.280	0,2%	4,6	0,9%	0,3
Malta	1.230	0,2%	0,4	0,1%	3,1
Luxemburg	1.060	0,2%	0,5	0,1%	2,1
Tsjechië	1.020	0,2%	10,5	2,1%	0,1
Kroatië	435	0,1%	4,3	0,8%	0,1
Portugal	400	0,1%	10,5	2,1%	0,0
Litouwen	355	0,1%	3,0	0,6%	0,1
Slovenië	350	0,1%	2,1	0,4%	0,2
Letland	340	0,1%	2,0	0,4%	0,2
Slovakije	280	0,1%	5,4	1,1%	0,1
Estland	145	0,0%	1,3	0,3%	0,1
Totaal	**556.645**	**100%**	**507,2**	**100%**	**1,1**

Tabel 3.10 *Totaal aantal door derdelanders ingediende asielaanvragen in de EU (januari 2014 tot en met november 2014) Bron: Eurostat 25/02/2015.*

3.3 Uitgelicht: Uitbreiding opvanglocaties

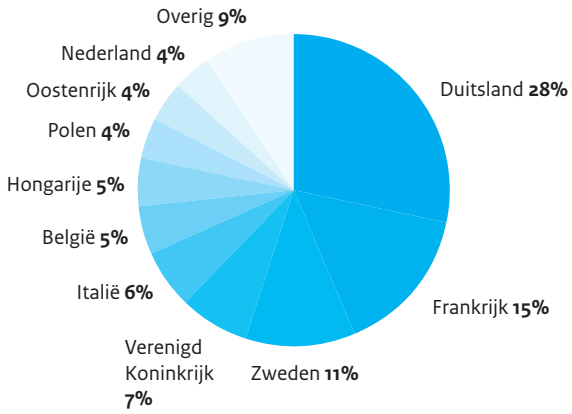
De huidige hoge asielinstroom stelt de betrokken organisaties en partijen in en bij de vreemdelingenketen voor grote uitdagingen. Het COA heeft in het afgelopen jaar diverse nieuwe locaties geopend en op bestaande locaties bijgebouwd. Het uitgangspunt bij activiteiten van het COA rond het vestigen van een locatie is dat er draagvlak aanwezig is bij het lokaal bestuur. In 2014 is er geen opvanglocatie geopend zonder instemming van het gemeentebestuur (College van B&W). Het gesprek over de (mogelijke) vestiging van een lokatie voert het COA met het gemeentebestuur. Voor het COA is de burgemeester of betrokken wethouder de eerste gesprekspartner.

Het COA adviseert het gemeentebestuur over het traject dat ziet op het openen van een locatie, op basis van de ervaringen die het heeft opgedaan in andere gemeenten. Zo verschaft het COA informatie aan het gemeentebestuur over de mogelijkheden en kansen die de komst van een opvanglocatie biedt. Het COA biedt voorts het gemeentebestuur een communicatieplan aan dat onder meer een draaiboek omvat, alsmede een checklist waarin beschreven staat waar een gemeente aan moet denken bij de komst van een opvanglocatie.

Het gemeentebestuur is verantwoordelijk voor het informeren en betrekken van de inwoners bij de komst van een opvanglocatie. Het COA hecht grote waarde aan draagvlak van omwonenden. Daarom ondersteunt het COA het gemeentebestuur ook bij het informeren en betrekken van de inwoners. Ook deze ondersteuning vindt mede plaats op basis van opgedane ervaringen bij andere verwervingstrajecten. Concreet ondersteunt het COA het College bij bijvoorbeeld het organiseren van een informatiemarkt, een informatiebijeenkomst voor inwoners, of het organiseren van een omwonendenoverleg. Het COA heeft in het afgelopen jaar ervaren dat regelmatig na een eerste informatiebijeenkomst de meeste vooroordelen en zorgen zijn weggenomen en een verder inhoudelijk gesprek over de komst van een locatie kon worden gevoerd, zonder misverstanden of onjuiste aannames.

De rol van het COA in het zorgen voor lokaal draagvlak houdt niet op zodra een lokatie is geopend. Het COA zorgt voor informatie en voorlichting over diverse aspecten die betrekking hebben op de aanwezigheid van een locatie en over de dagelijkse gang van zaken binnen een opvanglocatie. Onderwijs, veiligheid, zorg zijn enkele belangrijke onderwerpen waar bewoners over worden geïnformeerd. Ook worden zij voorgelicht over de mogelijkheid tot het verrichten van vrijwilligerswerk. Een andere belangrijk aspect waar bewoners over worden geïnformeerd is de telefonische bereikbaarheid van het COA, voor bijvoorbeeld klachten. Het COA verstrekt verder informatie aan andere 'stakeholders' zoals maatschappelijke organisaties en belangenorganisaties. Ook wordt de pers van informatie voorzien.

De ervaringen van het COA laten zien dat de weerstand binnen een gemeente voor de vestiging van een opvanglocatie veelal snel verdwijnt nadat een locatie in gebruik is genomen en de eerste asielzoekers er verblijven. Hierbij bestaat er geen verschil tussen grote en kleine centra. De sluiting van een locatie levert, zo is te zien, overigens veelal net zoveel emotie op, onder meer omdat een locatie ingebed raakt binnen de lokale omgeving, als de (mogelijke) komst ervan.



Figuur 3.6 *Top-10 lidstaten totale asielaanvragen in de EU, (januari 2014-november 2014. Bron: Eurostat.*

In tijden waarin geen sprake is van een hoge instroom van asielzoekers, zoals in het afgelopen jaar, heeft het COA 6 tot 9 maanden de tijd voor het doorlopen van het bestuurlijk traject dat moet leiden tot een nieuwe opvanglocatie. In het afgelopen jaar was deze tijd er niet. In een zeer korte tijd moest het COA zorgen voor talrijke opvangplekken realiseren. Het COA heeft weliswaar steeds alle direct betrokkenen juist, tijdig en volledig kunnen informeren. Echter, de tijdsdruk heeft consequenties gehad voor de mate van communicatie en de mate waarin omwonenden vooraf werden betrokken. Dit heeft er mede toe geleid dat in sommige locaties omwonenden klachten hebben geuit over het traject om te komen tot een nieuwe locatie. Het COA hecht grote waarde aan een zorgvuldige communicatie en het betrekken van omwonenden. Samen met het desbetreffende gemeentebestuur wordt bekeken welke maatregelen of verbeteringen kunnen worden genomen.

4
Geweigerd aan de grens

4.1 Wat gebeurt er met toegangsgeweigerden?

Personen die het Schengengebied via Nederland willen in- of uitreizen passeren een grensdoorlaatpost en ondergaan een persoonscontrole. Deze grenscontrole wordt uitgevoerd door de KMar of, in het havengebied Rotterdam, door de Zeehavenpolitie (ZHP). 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 toegangsgeweigerden valt uiteen in de volgende categorieën:

- Vreemdelingen die direct na weigering terugreizen op een claim bij de aanvoerende luchtvaartmaatschappij.
- Vreemdelingen die terugkeren na afhandeling van een strafrechttraject. Indien sprake is van een straf van langer dan vier maanden, dan draagt de KMar de zaak over aan de DT&V.
- Vreemdelingen die direct na aankomst aan de buitengrens te kennen geven een asielaanvraag in te willen dienen. De KMar draagt hun zaak over aan de IND. Hen wordt de verdere toegang geweigerd. Als na de algemene asielprocedure nog nader onderzoek nodig is worden zij toegelaten tot het grondgebied. Aan gezinnen met minderjarige kinderen, die te kennen geven een asielaanvraag in te dienen, wordt de verdere toegang niet geweigerd indien uit de grensscreening[14] is gebleken dat er geen sprake is van een ongeloofwaardige familieband, dan wel vermoedens van kindersmokkel en mensenhandel en signalen van schending van de openbare orde. Het gezin wordt dan doorverwezen naar het aanmeldcentrum in Ter Apel om de asielprocedure te doorlopen.
- Vreemdelingen voor wie directe terugkeer niet mogelijk is. De KMar draagt hun zaak over aan de DT&V. De KMar en de DT&V hebben specifieke afspraken gemaakt over onder andere vreemdelingen zonder geldige reispapieren, vreemdelingen met medische problematiek of alleenstaande minderjarige vreemdelingen (AMV's) (niet opgenomen in tabel 4.1).

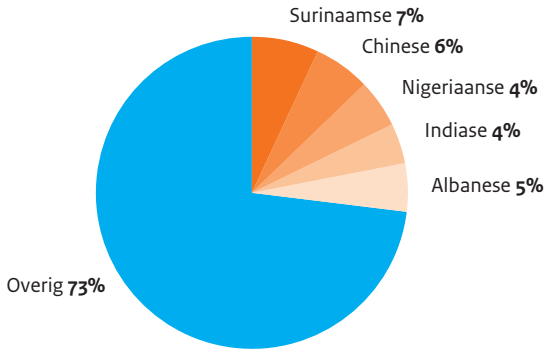
[14] Grensscreening sinds 1 september 2014. (Tweede Kamer 2013-2014, 19 637, nr. 1827)

4.2 Kerncijfers

	Instroom	Afhandeling	
	Toegangs-geweigerden	Direct terug	Asielaanvraag
2013	3.040	2.070	780
2014	3.660	2.190	1.060
% verschil	↑ 20%	↑ 6%	↑ 36%

Tabel 4.1 *Aantallen afgehandelde toegangsweigeringszaken, totaal en uitgesplitst naar soort (bron: KMar/ZHP)*

Figuur 4.1 geeft de top-5 nationaliteiten weer voor de categorie 'reguliere weigering'. Dit zijn alle geweigerde vreemdelingen, uitgezonderd die vreemdelingen die direct aansluitend asiel aanvragen. Figuur 4.2 geeft deze groep apart weer omdat de samenstelling van deze categorieën van elkaar verschilt.



Figuur 4.1 *Top-5 nationaliteiten toegangsgeweigerden 2014 (exclusief personen die asiel aanvragen) (bron: KMar/ZHP)*

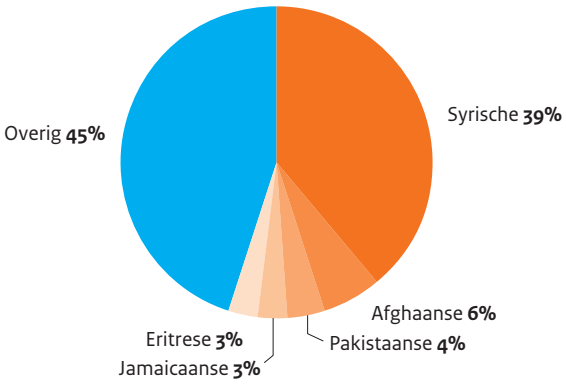
4.3 Uitgelicht: Frontex

Algemeen

Frontex (afkorting voor "frontières extérieures ") is het Europees agentschap dat belast is met de taak om de operationele samenwerking aan de buiten-grenzen van de lidstaten te bevorderen. Frontex is opgericht in 2004 en het hoofdkwartier is gevestigd in Warschau. Het optreden van Frontex is in 2009 geëvalueerd en op basis hiervan is de verordening van het agentschap eind 2011 aangepast. Daarbij is vooral de slagvaardigheid van Frontex versterkt door o.a. meer ruimte te geven voor samenwerking met derde landen, uitzenden van liaison officers, mogelijkheid om eigen materieel aan te schaffen / te leasen en taken en bevoegdheden duidelijker te formuleren.

Coördinerende taak

Frontex coördineert de operationele samenwerking tussen de lidstaten om te komen tot een hoog en uniform niveau van grensmanagement aan de buitengrenzen. Activiteiten waar Frontex vooral mee bekend staat, zijn de gezamenlijke operaties die plaatsvinden aan de maritieme-, lucht- en landgrenzen van het Schengengebied. Dankzij deze operaties krijgen lidstaten ondersteuning wanneer zij te maken hebben met hoge druk van illegale migratie. Dit is een goed voorbeeld van het solidariteitsprincipe binnen de EU. Lidstaten helpen elkaar door personeel en materieel aan te bieden aan Frontex zodat deze ingezet kunnen worden aan de buitengrenzen waar ze het meest nodig zijn. Momenteel coördineert Frontex een aantal belangrijke maritieme operaties ten zuiden van Italië (Triton) en in de Egeïsche Zee (Poseidon), waar belangrijke routes liggen voor illegale migratie richting de EU. Omdat in 2014 illegale migratiedruk via de Middellandse Zee toenam, is het belang van deze operaties toegenomen. Zo werden in de eerste helft van 2014 alleen al op de Centraal Middellandse Zeeroute (vanaf de Noord-Afrikaanse kust naar Italië) ruim 64.000 migranten aangetroffen.



Figuur 4.2 *Top-5 nationaliteiten asielaanvragen na toegangsweigering 2014 (bron: KMar/ZHP)*

Naast de gezamenlijke operaties ondersteunt Frontex de grensbewaking van lidstaten door capaciteitsopbouw projecten in en samenwerking met derde landen, versterken van het terugkeerproces, training aan grenswachters, informatie-uitwisseling (bijvoorbeeld door Eurosur) en risicoanalyses.

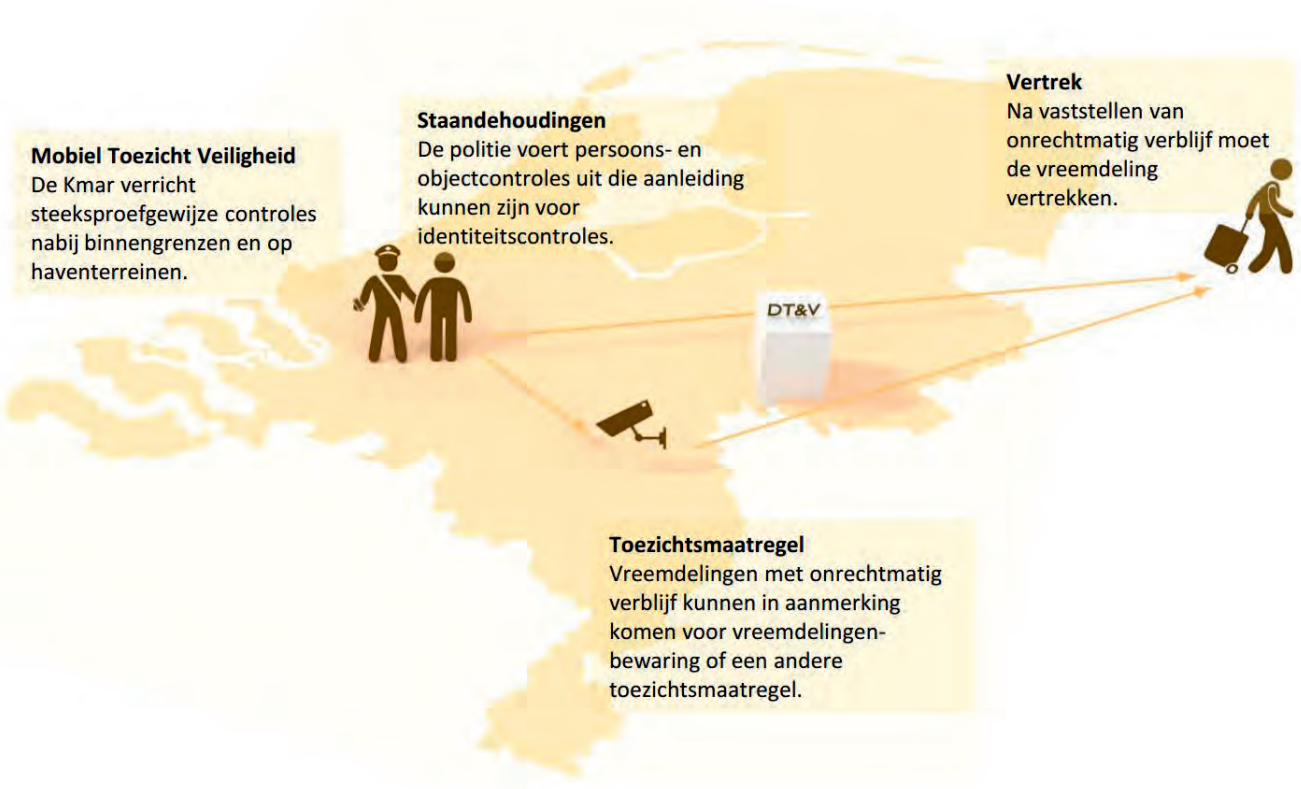
Ten slotte is het van belang om te weten dat tijdens Frontex-operaties de lidstaten zelf primair verantwoordelijk blijven voor hun grensmanagement. De lidstaat op wiens grondgebied een operatie plaatsvindt blijft de bevoegde autoriteit om instructies uit te delen en is verantwoordelijk voor het afhandelen van aangetroffen personen zonder legaal verblijf of eventuele asielverzoeken.

Nederland vindt het belangrijk dat de buitengrenzen goed worden bewaakt omdat dit in ons eigen belang is. Eenmaal binnen de EU reizen personen zonder legaal verblijf namelijk vaak door naar westelijke en noordelijke lidstaten. Om deze reden levert Nederland jaarlijks een significante bijdrage aan Frontex-operaties. Zo zullen in 2015 tientallen Nederlandse grenswachters en experts (grens)autoriteiten van EU-lidstaten ondersteunen in hun strijd tegen illegale migratie. Ook levert Nederland materieel als landvoertuigen, een kustwachtvliegtuig en een snelle patrouilleboot. Het vliegtuig zal patrouilleren in operatie Triton om illegale migratie richting Italië te bestrijden.

5
Toezicht op verblijf

5.1 Hoe verloopt het proces van toezicht tot vertrek?

De Politie en de KMar voeren toezichtstaken uit in het kader van het bestrijden van illegaliteit in de vorm van binnenlands toezicht, dit betreft ook (mobiel) toezicht nabij de binnengrenzen en (mobiel) toezicht op de haventerreinen. Binnenlands vreemdelingentoezicht is bedoeld om (on)rechtmatigheid van een verblijf vast te stellen. Hiertoe kunnen personen worden staande gehouden en kan een identiteitsonderzoek worden verricht.
Als een persoon onrechtmatig in Nederland verblijft, dan moet hij vertrekken. Dat kan direct na het vaststellen van het onrechtmatig verblijf, maar vreemdelingen kunnen ook een toezichtsmaatregel opgelegd krijgen. De politie en de KMar dragen de dossiers over aan de DT&V. In het uiterste geval kan de vreemdeling in bewaring gesteld worden. DJI draagt zorg voor de personen in vreemdelingenbewaring en de DT&V regisseert het vertrek uit Nederland. De vreemdelingen in bewaring kunnen beroep aantekenen bij de rechtbank tegen hun inbewaringstelling en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Tevens kan beroep ingesteld worden bij de rechtbank tegen de voortduring van de bewaring en de eventuele verlenging van de bewaring.



5.2 Kerncijfers Mobiel Toezicht Veiligheid

De KMar controleert steekproefsgewijs, op basis van informatie of ervaringsgegevens, personen nabij de binnengrenzen van het Schengengebied (Mobiel Toezicht Veiligheid oftewel MTV).

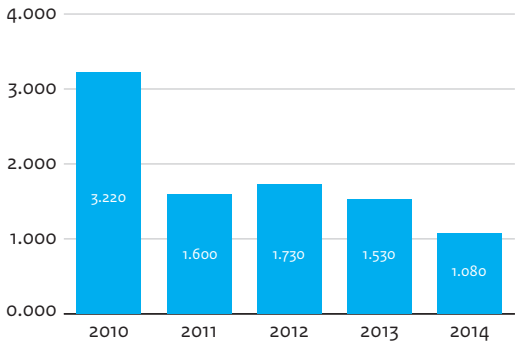
	Aantal persoonscontroles	Aangetroffen personen zonder rechtmatig verblijf
2013	219.600	1.530
2014	213.560	1.080
% verschil	↓ 3%	↓ 29%

Tabel 5.1 *Persoonscontroles in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)(bron: KMar)*

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die de KMar in het kader van MTV aantreft 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 (zie paragraaf 5.2.2).

	Niet aantoonbaar vertrek (aanzegging tot vertrek na MTV)	Aantoonbaar gedwongen vertrek (directe verwijdering naar België en Duitsland)
2013	540	560
2014	360	380
% verschil	↓ 32%	↓ 32%

Tabel 5.2 *Vertrek na aantreffen zonder rechtmatig verblijf (bron: KMar)*



Figuur 5.1 *Aantal aangetroffen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf in het kader van MTV per jaar 2010-2014 (bron: KMar)*

5.2.1 Toezichtstaak Nationale Politie ten aanzien van vreemdelingen

De politie houdt toezicht door het uitvoeren van persoons- en objectgerichte controles. Voor deze controles geldt de volgende prioritering:

- criminele vreemdelingen (al dan niet illegaal);
- vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken;
- uitgeprocedeerde en/of illegaal verblijvende vreemdelingen die geen overlast veroorzaken en/of crimineel zijn.

De persoons- en objectgerichte controles kunnen aanleiding geven om een identiteitsonderzoek uit te voeren. De Politie kan naar aanleiding daarvan de vreemdeling een toezichtmaatregel opleggen ter fine van zijn of haar vertrek indien na een identiteitsonderzoek blijkt dat een vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland heeft, of dat de identiteit en/of nationaliteit van de vreemdeling nog niet vastgesteld kan worden.

	Aantal persoons-controles	Aantal objectgerichte controles	Aantal identiteits-onderzoeken
2013	6.970	5.960	12.560
2014	4.460	4.210	10.620
% verschil	↓ 36%	↓ 29%	↓ 16%

Tabel 5.3 *Persoonscontroles, objectgerichte controles en identiteitsonderzoeken door de Vreemdelingenpolitie (bron: NP)*

5.2.2 Toezichtsmaatregelen

De Politie legt toezichtsmaatregelen op aan vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven. Van de toezichtsmaatregelen is vreemdelingenbewaring het ultimum remedium; lichtere maatregelen worden opgelegd indien mogelijk.

Een belangrijke indicator voor de opbrengst van het vreemdelingentoezicht is onder andere het aantal van daaruit gestarte terugkeertrajecten. De Politie registreerde in 2014 onderstaande toezichtsmaatregelen. Omdat pas eind 2013 is gestart met de registratie is het niet mogelijk een vergelijking te maken met 2013.

In 2014 heeft de Politie 3.390 dossiers met toezichtsmaatregelen opgeleverd, waarvan:

- 2.140 overdrachtsdossiers aan de DT&V als gevolg van een maatregelen van bewaring of vanwege strafrechtelijke detentie (VRIS);
- 420 periodieke meldplichten met een overdrachtsdossier aan DT&V;
- 200 overdrachtsdossiers aan DT&V zonder meldplicht;[15]
- 630 terugkeerbesluiten zonder overdrachtsdossier aan DT&V.[16]

Het aantal van 3.390 dossiers blijft achter bij de verwachtingen. Voor heel 2014 is namelijk afgesproken dat de Politie 4.000 overdrachtsdossiers oplevert in het kader van het vreemdelingentoezicht. De achterblijvende realisatie van de resultaatafspraak hangt mede samen met de hogere inzet van de politie op onder andere de identiteitsonderzoeken als gevolg van de verhoogde asielinstroom in toezicht, zoals ook blijkt uit tabel 5.3.

Vreemdelingenbewaring vindt plaats op basis van artikel 6 Vw2000, bij toegangsweigering van een vreemdeling aan de grens (grensdetentie), of op basis van artikel 59 Vw2000, wanneer een vreemdeling in Nederland wordt aangetroffen zonder rechtmatig verblijf. De laatste groep is het grootst.

[15] Hieronder vallen bijvoorbeeld gezinnen met schoolgaande kinderen en vaste verblijfplaats die de politie goed in beeld heeft. Door de overdracht aan DT&V kunnen vertrekgesprekken worden gestart. Indien betrokkenen zich onttrekken aan terugkeergesprekken dan kan alsnog een meldplicht worden opgelegd.

[16] Dit betreft de doelgroep die reisdocumenten heeft en die vrijwillig terug kan keren. Deze categorie omvat zowel aantoonbaar vertrek (via de luchthaven) als niet-aantoonbaar vertrek (via de oostelijke en zuidelijke landsgrenzen), in de cijfers van de politie is daarin geen onderscheid te zien.

	Instroom vreemdelingen-bewaring	Inbewaring-stelling na ID-onder-zoeken NP	Inbewaring-stelling na MTV-controle[17]	Instroom AMV's (JJI)
2013	3.670	3.120	430	30
2014	2.730	2.120	330	10
% verschil	↓ 26%	↓ 32%	↓ 23%	↓ 56%

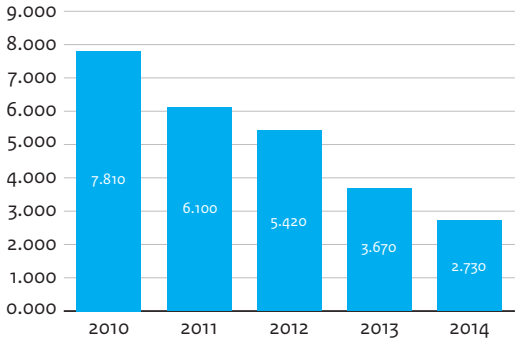
Tabel 5.4 *Instroom vreemdelingenbewaring (bron: DJI/NP/KMar)*

	Uitstroom vreemdelingenbewaring	Gemiddelde bezetting (incl. uitzetcentra)
2013	3.980	680
2014	2.830	460
% verschil	↓ 29%	↓ 32%

Tabel 5.5 *Uitstroom en bezetting vreemdelingenbewaring (bron: DJI)*

	Bewaring o.b.v. artikel 59	Bewaring o.b.v. artikel 6
< 3 maanden	1.880	240
3-6 maanden	360	20
> 6 maanden	320	<10

Tabel 5.6 *Periode in bewaring van vreemdelingen uitgestroomd uit bewaring 2014(bron: DJI)*



Figuur 5.2 *Instroom vreemdelingenbewaring per jaar 2010-2014 (bron: DJI)*

5.3 Uitgelicht: Gesloten gezinsvoorziening (GVV) Zeist

In 2014 zijn er belangrijke beleidswijzigingen doorgevoerd op het terrein van gezinnen met minderjarige kinderen in grensdetentie en vreemdelingenbewaring[18].

Sinds 1 september 2014 worden gezinnen met minderjarige kinderen die aankomen aan de buitengrens en niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang en asiel aanvragen, gescreend. Met deze screening wordt er gekeken of er sprake is van een gezinsband tussen volwassene en kinderen en of er gegronde redenen zijn dat het gezin de verdere toegang tot Nederland wordt geweigerd. De screening wordt door de KMar en de IND uitgevoerd. Als uit de screening volgt dat er geen reden is voor nader onderzoek dan mag het gezin doorreizen naar een aanmeldcentrum om daar de open asielprocedure te doorlopen. Is er nader onderzoek nodig naar het gezin dan wordt het gezin geplaatst in de nieuwe gesloten gezinsvoorziening. Daar doorloopt het gezin ook de asielprocedure. Is het vermoeden dat de volwassene(n) en kinderen geen band hebben en er bijvoorbeeld een verdenking is van kindersmokkel, dan wordt de volwassene in grensdetentie geplaatst en het kind onder toezicht van de voogdij-organisatie Nidos gebracht. AMV's werden al nooit in grensdetentie geplaatst.

[17] Dit betreft het resultaat van MTV en is dus exclusief toegangsweigering
[18] Kamerstuk 2013-2014 19 637, nr. 1827

Daarnaast is per 1 oktober 2014 de tijdelijke gesloten gezinsvoorziening geopend, vooruitlopend op de structurele voorziening[19]. Uitgangspunt van deze voorziening is dat zoveel mogelijk recht wordt gedaan aan de kwetsbare positie van het kind, binnen een gesloten setting. Geen celbeveling en zoveel mogelijk bewegingsvrijheid staan hierbij centraal. De gezinnen verblijven in aparte woonpaviljoens, waarvan zij zelf de deur van binnenaf kunnen afsluiten. De AMV's verblijven in een separaat paviljoen, waar begeleiding aanwezig is. Op het terrein, dat ruim is opgezet, staat een voorzieningencentrum, een buitenspeelruimte en zijn er internetfaciliteiten. Om recht te doen aan het gezinsleven en om een huiselijke sfeer te creëren kunnen de gezinnen zelf hun maaltijd bereiden.
De gesloten gezinsvoorziening is bedoeld voor gezinnen met minderjarige kinderen die niet voldoen aan bovengenoemde grensscreening en waarvoor nader onderzoek nodig is.
Ook is het sinds 1 oktober weer mogelijk om gezinnen met minderjarige kinderen ter fine van uitzetting, als ultimum remedium en onder strikte voorwaarden, kort voor vertrek en voor in beginsel maximaal twee weken te plaatsen in de gesloten gezinsvoorziening. Hiertoe is besloten omdat de beleidswijziging van 13 september 2013, dat gezinnen met minderjarige kinderen niet meer in vreemdelingenbewaring werden gesteld, tenzij de ouders zich eerder hebben onttrokken aan een toezichtmaatregel, resulteerde in een groot aantal onttrekkingen van deze gezinnen, zodra zij geïnformeerd werden over de datum van hun uitzetting. Deze gezinnen kwamen niet in beeld bij de bekende opvanginstellingen en gingen een onzeker bestaan in de illegaliteit tegemoet. Juist gelet op het belang van het kind was dit een zeer onwenselijke situatie en met het oog op de ontwikkeling van de gesloten gezinsvoorziening is dan ook besloten om het weer mogelijk te maken om deze groep, als ultimum remedium om vertrek te realiseren en onder specifieke voorwaarden, in bewaring te plaatsen.[20]
Tot slot kunnen alleenstaande minderjarige vreemdelingen die als ultimum remedium en onder strikte voorwaarden[21]
in een gesloten setting aan hun terugkeer dienen te werken er worden geplaatst.

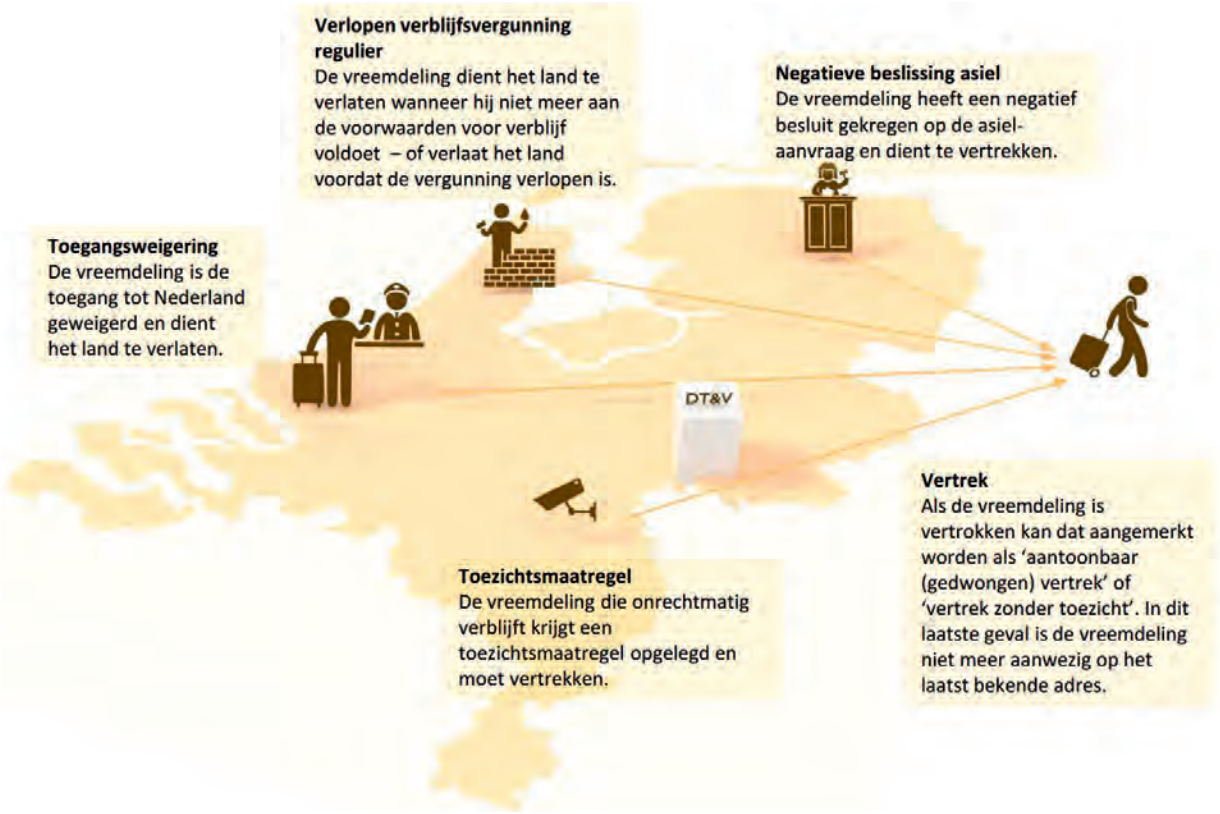
[19] Kamerstuk 2014-2015 19 637, nr. 1896
[20] Kamerstuk 2014-2015 19 637, nr. 1896
[21] Kamerstuk 2010-2011, 27062, nr. 68

6
Vertrek

6.1 Vertrek in beeld

Wanneer een vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) heeft, is vertrek de volgende stap. In het vertrekproces komen toegang, toezicht, en toelating (regulier en asiel) samen.
Onder 'vertrek' verstaat de Vreemdelingenketen het volgende:

- Aantoonbaar vertrek: de vreemdeling is daadwerkelijk vertrokken Hieronder valt zowel zelfstandig vertrek onder toezicht als gedwongen vertrek:
  - Zelfstandig vertrek onder toezicht is het zelfstandig ondersteund vertrek van een vreemdeling, al dan niet vanuit de alternatieve toezichtmaatregelen of vreemdelingen-bewaring, naar het land van herkomst dan wel een derde land waar de toegang is gewaarborgd.
  - Gedwongen vertrek is het vertrek van niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen met behulp van de sterke arm.
- Zelfstandig vertrek zonder toezicht: De vreemdeling is niet meer aanwezig op het laatst bekende adres, maar het daadwerkelijke vertrek is niet aantoonbaar. 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.



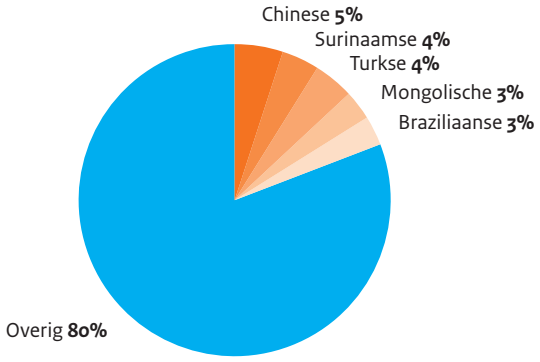
6.2 Kerncijfers

6.2.1 Ketenbreed vertrek

Het ketenbreed vertrek betreft het totaal aantal geregistreerde vertrokken vreemdelingen. Deze uitstroom bestaat onder meer 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.

	Aantoonbaar			Zelfstandig zonder toezicht
	Totaal	Waarvan zelfstandig	Waarvan gedwongen	
2013	8.530	3.660	4.870	7.240
2014	8.510	4.110	4.400	7.440
% verschil	0%	↑ 12%	↓ 10%	↑ 3%

Tabel 6.1 *Overzicht ketenbrede uitstroom uit terugkeerproces naar categorie (bron: KMI, peildatum 1 februari 2015)*



Figuur 6.1 *Top-5 ketenbreed aantoonbaar vertrek (bron: KMI, peildatum 1 februari 2015)*

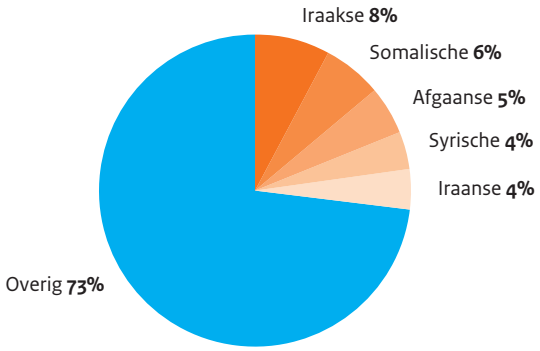
De verhouding tussen aantoonbaar vertrek en zelfstandig vertrek zonder toezicht was in 2014 53% tegenover 47%.

6.2.2 Vertrekcijfers DT&V

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is verantwoordelijk voor zelfstandig en gedwongen vertrek van vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven. De DT&V krijgt met name zaken aangeleverd van de KMar, politie en de IND voor het realiseren van vertrek.

	Instroom Totaal	Waaronder zaken van KMar	Waaronder zaken van politie	Waaronder zaken van IND
2013	14.590	1.170	2.810	10.050
2014	13.090	1.130	2.570	8.370
% verschil	↓ 10%	↓ 3%	↓ 8%	↓ 17%

Tabel 6.2 *Instroom DT&V (bron: DT&V)*



Figuur 6.2 *Top-5 ketenbreed niet-aantoonbaar vertrek (bron: KMI, peildatum 1 februari 2015)*

	Vertrek totaal[24]	Waaronder aantoonbaar		Waaronder zelfstandig zonder toezicht
		Gedwongen	Zelfstandig	
2013	9.730	2.840	2.160	4.730
2014	9.800	2.100	2.550	5.150
% verschil	1%	ˉ 26%	18%	9%

Tabel 6.3 *Uitstroom vertrekzaken DT&V (bron: DT&V)*

[22] Een deel van de uitstroom uit het vertrekproces van de DT&V stroomt opnieuw het toelatingsproces in omdat de betreffende vreemdeling een herhaalde aanvraag indient. Dit is niet opgenomen in tabel 6.3.

Hoewel sprake is geweest van een sterk verhoogde asielinstroom, is – vanwege de aard van de asielinstroom – de instroom in het terugkeerproces van de DT&V in de rapportageperiode zelfs gedaald (10%). De uitstroom van vertrekzaken is 1% lager dan in het vorige jaar. Binnen de categorie aantoonbaar vertrek is een duidelijke verschuiving zichtbaar van gedwongen vertrek naar zelfstandig vertrek.
Een belangrijke oorzaak van de daling van het aantoonbaar gedwongen vertrek is dat er minder vreemdelingen in bewaring worden gesteld ingevolge de inwerkingtreding van Dublin Verordening III. Deze categorie vreemdelingen kende voorheen een zeer hoog uitzettingspercentage. Thans is bij deze categorie sprake van meer zelfstandig vertrek zonder toezicht. Procentueel gezien is het percentage aantoonbaar vertrek vanuit bewaring in 2014 gedaald naar 66% ten opzichte van 2013 (69%).

6.2.3 Zelfstandig aantoonbaar vertrek met behulp van IOM

Onder andere de DT&V wijst vreemdelingen op de mogelijkheid tot zelfstandig vertrek gefaciliteerd door IOM en op de herintegratieondersteuning die IOM of andere NGO's na aankomst in het land van herkomst kunnen bieden. Het overgrote deel van het zelfstandig vertrek uit Nederland van de DT&V (circa 70%) betreft zelfstandig vertrek met behulp van IOM en/of andere NGO's.

IOM voert op dit moment herintegratieprojecten uit voor individuen en gezinnen met een asielachtergrond, migranten met gezondheidsproblemen, slachtoffers van mensenhandel, niet-begeleide minderjarigen, migranten in een kwetsbare situatie vanwege illegaal verblijf en migranten in vreemdelingenbewaring.

In 2014 heeft IOM aan 4.260 vreemdelingen informatie verstrekt over de ondersteuning bij zelfstandig vertrek. Het aantal nieuwe aanvragen bij IOM in 2014 bedroeg 2.980.

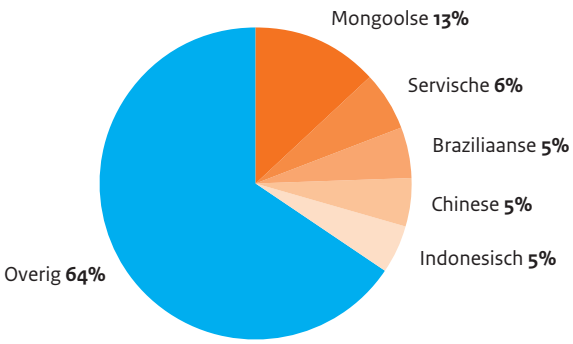
In 2014 zijn 2.270 personen met behulp van IOM vertrokken. Van het totaal aantal vreemdelingen dat vertrok, had 64% een asielachtergrond, 8% een reguliere verblijfsachtergrond en 28% een illegale verblijfsachtergrond.

Net als het aantal asielaanvragen, is de terugkeer naar Mongolië in 2014 verder gestegen. De Balkanlanden, die uitgesloten zijn van herintegratieondersteuning, blijven vertegenwoordigd in de top 10 van terugkeerlanden. In de top vijf nationaliteiten van het IOM-vertrek in 2014 is Irak niet langer vertegenwoordigd, wat het gevolg is van de huidige situatie in Irak. Ook is het vertrekkersaantal naar de Russische Federatie, dat in 2013 een tweede plaats innam, blijven dalen in lijn met de afname van instroom van asielzoekers.

	Nieuwe aanvragen	Aantal personen vertrokken	Waaronder aantal vertrokken (ex-) asielzoekers
2013	3.220	2.490	1.480
2014	2.980	2.270	1.450
% verschil	↓ 7%	↓ 9%	↓ 2%

Tabel 6.4 *instroom en uitstroom vertrekzaken IOM (bron: IOM)*

De algehele daling in zelfstandig vertrek in 2014 is mogelijke mede te verklaren door de instroom van asielzoekers uit landen met een hoog inwilligingspercentage, de nasleep van de Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen, het bieden van formele en informele opvang na beëindiging van de asielprocedure, maatregelen ter voorkoming van illegaal verblijf in Nederland en een verminderde instroom in vreemdelingenbewaring.



Figuur 6.3 *Top-5 nationaliteiten zelfstandig vertrek met behulp van IOM 2013 (bron: IOM)*

6.2.4 Onderdak

De vrijheidsbeperkende locatie (VBL) is een onderdaklocatie waar met vertrekplichtige vreemdelingen (op grond van een vrijheidsbeperkende maatregel) gewerkt kan worden aan vertrek. Voor (vertrekplichtige) gezinnen met minderjarige kinderen geldt dat zij in een gezinslocatie (GL) geplaatst kunnen worden totdat het vertrek is geëffectueerd, dan wel het jongste kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.

	Gezinslocaties	Vrijheidsbeperkende locatie
1 jan 2014	2.050	220
1 jan 2015	1.960	210
% verschil	↓ 4%	↓ 3%

Tabel 6.5 *Aantal personen in gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locatie per 1 januari 2014/1 januari 2015 (bron: COA)*

De bezetting in de gezinslocaties en de vrijheidsbeperkende locatie is in de rapportageperiode (nagenoeg) gelijk gebleven

Bijlage

Afkortingenlijst

AA	Algemene Asielprocedure
ACZ	Asielzoekerscentrum
AMV	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
BVV	Basisvoorziening vreemdelingen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
CO	Centrale Opvang
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
DGVz	Directeur-generaal Vreemdelingenzaken
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
GCA	Gezondheidscentrum Asielzoekers
GGV	Gesloten Gezinsvoorziening
HOvJ	Hulpofficier van Justitie
HRT	Herintegratie Regeling Terugkeer
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JJI	Justitiële Jeugdinrichting
KMar	Koninklijke Marechaussee
KMI	Ketenmanagementinformatie
MoMi	Modern Migratiebeleid
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NP	Nationale Politie
REAN	Return and Emigration of Aliens from the Netherlands
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RvS	Raad van State (de Afdeling)
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEV	Toegang en Verblijf
TK	Tweede Kamer
UC	Uitzetcentra
VA	Verlengde Asielprocedure
Vb2000	Vreemdelingenbesluit 2000
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
Vovo	Voorlopige voorziening
VP	Vreemdelingenpolitie
VRIS	Vreemdelingen In de Strafrechtketen
VV2000	Voorschrift Vreemdelingen 2000
VVA	Verblijfsvergunning Asiel (Bepaalde en Onbepaalde tijd)
VVR	Verblijfsvergunning Regulier (Bepaalde en Onbepaalde tijd)
Vw2000	Vreemdelingenwet 2000
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
ZHP	Zeehavenpolitie

Dit is een uitgave van:
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

April 2015 | Publicatienr: 83712