



Werkinstructie SBJZ

Openbaar

Aan	Directeuren IND
cc DDMB	
Van	Directeur-Generaal IND
Nummer & Titel	WI 2026/23 Asielgrensprocedure
Kenmerk (digijust)	
Hoofdtak	Asiel
InformIND Thema	Europese asiel- en migratiepact
Relatie met	
Publicatiedatum	17-06-2026
Geldig vanaf	12-06-2026
Geldig tot en met	12-06-2027
Bijlage(n)	Geen

- Inhoudsopgave

Leeswijzer	2
INLEIDING.....	2
1 De asielaanvraag indienen aan de grens.....	3
1.1 Toegangsweigering bij asielaanvraag.....	3
1.2 AMbV-indicaties	3
1.3 Hoor- en motiveringsplicht bij opleggen maatregel.....	4
1.4 Inbewaringstelling van vreemdelingen met kwetsbare positie.....	4
2. De asielgrensprocedure	4
2.1 Verplichte groepen en uitzonderingen op de asielgrensprocedure	4
2.1.1 Verplichte groepen	4
2.1.2 Uitzonderingen.....	5
2.2 Behandeling van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure.....	5
2.2.1 Processtappen.....	5
2.2.2 Beslissingen op de asielaanvraag in de asielgrensprocedure	6
2.2.3 Verdere behandeling in land-AC	7
2.2.4 Termijnen.....	7
2.2.5 Bijzondere procedurele waarborgen en passende steun.....	7
2.3 Specifieke situaties binnen de asielgrensprocedure	8
2.3.1 Besluit- en vertrekmoratorium (BVM)	8
2.3.2 Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid	8
2.3.3 Expliciete en impliciete intrekkingen aan de grens.....	8
2.3.4 Opvolgende aanvragen	9

2.3.5 Asielgrensprocedure in strafrecht (artikel 7 Vw).....	9
2.3.6 Verblijfsvergunning of visum voor verblijf langere duur door een niet-Schengen lidstaat	10
2.3.7 Toereikende capaciteit	11
3. De toegangswegering en omzetting maatregel.....	11
3.1 Verhouding asielbesluit, toegangswegering en grensdetentie.....	11
3.1.1 Grensdetentie en asielbesluit.....	11
3.1.2 Handelingskader in de beroepsfase na afwijzing.....	11
3.1.3 Het omzetten van de vrijheidsbenemende maatregel.....	12
3.1.4 Motivering van de gronden van de vrijheidsontnemende maatregel.....	12
3.2 Vrijheidsontneming en rechtsmiddelen	13

Leeswijzer

Deze werkinstructie is bedoeld voor beslismedewerkers die werken met vreemdelingen in de asielgrensprocedure. Deze instructie is bedoeld als aanvulling op (Europese) wetgeving, het hoofdstuk asielgrensprocedure C2/2 Vreemdelingencirculaire en het A-gedeelte Vreemdelingencirculaire, en dient daarmee als basisdocument voor beslissingen in de asielgrensprocedure. Er wordt een aantal voorbeelden gegeven die kunnen helpen bij het afhandelen van aanvragen binnen de asielgrensprocedure, deze zijn uiteraard niet limitatief. In deze instructie wordt eerst een kader voorafgaand aan de asielgrensprocedure geschetst, waarna in hoofdstuk twee de asielgrensprocedure zelf staat uiteengelegd en in hoofdstuk drie de toegangswegering en omzettingen, met name na afloop van de asielgrensprocedure, aan bod komen.

INLEIDING

De asielgrensprocedure betreft de procedure aan de grens (of in een transitzone) waarin wordt beslist op het asielverzoek van een vreemdeling die aan de Schengenbuitengrens te kennen heeft gegeven een asielaanvraag te willen indienen en die niet voldoet aan de voorwaarden voor toegang tot het Europees grondgebied. Per 20 juli 2015 kent Nederland een grensprocedure. De asielgrensprocedure is geregeld in artikel 43 tot en met artikel 54 van de Procedureverordening (hierna: Provo) en artikel 3, derde tot en met zevende lid van de Vreemdelingenwet (hierna Vw). Met de komst van het Migratiepact geldt er per 12 juni 2026 aangepaste wetgeving.

Disclaimer

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruikt werkinstructies om een breder onderwerp toe te lichten voor medewerkers van de IND ter ondersteuning van hun werkzaamheden en met als doel om het beleid op een correcte en eenduidige wijze uit te voeren. Deze instructies zijn nadrukkelijk geen beleidsregels, maar procedurele instructies en zijn dan ook niet bedoeld als vervanging van de bepalingen in de Vreemdelingencirculaire 2000 of de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap. Er kunnen overigens goede redenen bestaan om in een individueel geval maatwerk te leveren en van een instructie af te wijken.

1 De asielaanvraag indienen aan de grens

1.1 Toegangsweigering bij asielaanvraag

De vreemdeling die zich aan die grens meldt en niet voldoet aan de vereisten voor toegang, wordt door de Koninklijke Marrechausse (hierna: KMar) de toegang geweigerd (model M17).¹

Wanneer de vreemdeling aan de grens asiel aanvraagt, kan de toegang niet worden geweigerd en wordt de beslissing omtrent de toegang uitgesteld (model M18A). Op het moment dat een vreemdeling asiel aanvraagt valt hij namelijk onder de werking van de Procedureverordening (verordening (EU) 2024/1348) en de Opvangrichtlijn (richtlijn (EU) 2024/1346). De vreemdeling is verplicht om gedurende de asielgrensprocedure aan of in de nabijheid van de buitengrens of transitzones te verblijven.² Het besluit om de toegang te weigeren wordt pas genomen op het moment dat de vreemdeling niet langer het recht heeft en geen toestemming krijgt om in Nederland te verblijven (bijvoorbeeld na het ongebruikt verstrijken van de beroepstermijn of na de uitspraak op de voorlopige voorziening en/of het beroep).

Op grond van artikel 10, vierde lid, onder d van de Opvangrichtlijn mag een asielzoeker in bewaring worden gehouden om binnen de asielgrensprocedure een besluit te nemen over het recht van de asielzoeker om het grondgebied te betreden. In Nederland is de asielgrensprocedure altijd gekoppeld aan een vrijheidsontnemende maatregel, deze legt de KMar op (model M19).³

Een vreemdeling kan asiel aanvragen direct bij aankomst op de grens (dus voor een toegangsweigering), maar het komt ook voor dat een vreemdeling pas asiel vraagt na een toegangsweigering.

1.2 AMbV-indicaties

Wanneer een vreemdeling aan de grens asiel aanvraagt, kan er sprake zijn van een Asiel Migratiebeheer Verordening (AMbV)-indicatie, bijvoorbeeld in de vorm van een Eurodactreffer voor een Europese lidstaat of een visum dat is verleend door een andere lidstaat. Dit betekent dat een andere EU-lidstaat mogelijk verantwoordelijk is voor de asielaanvraag. In dat geval wordt de toegangsweigering uitgesteld (model M18A) en een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd op grond van artikel 6, derde lid, Vw (model M19A).

Het kan ook voorkomen dat de AMbV-indicaties pas naar voren komen nadat de KMar de screening heeft afgerond, bijvoorbeeld bij het invullen van het family tracing formulier.⁴ In dat geval moet er een nieuwe maatregel worden opgelegd op grond van artikel 6, derde lid, Vw (model M19A) en moet de vreemdeling voorafgaand aan het opleggen van de nieuwe maatregel opnieuw worden gehoord. Hierbij moet het risico op onderduiken worden gemotiveerd, dan wel moet worden gemotiveerd dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde en nationale veiligheid.

¹ In de Schengengrenscore (hierna: SGC) zijn de toegangsvoorwaarden voor derdelanders tot het Schengengebied geregeld. De SGC verplicht in bepaalde gevallen tot weigering van de toegang van derdelanders tot het grondgebied van de Unie (artikel 14 juncto artikel 6 SGC).

² Artikel 54 Procedureverordening.

³ Het uitgangspunt is dat het grensbewakingsbelang in beginsel enkel kan worden veiliggesteld met het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel. Minder dwingende maatregelen (zoals een meldplicht) hebben tot gevolg dat feitelijk toegang tot Nederland wordt verkregen. De maatregel wordt opgelegd op basis van artikel 6a of artikel 6, eerste en tweede lid, Vw.

⁴ Dit formulier komt voort uit de Asiel en Migratiebeheerverordening en heeft tot doel de familieleden in Europa uit te vragen, zodat vastgesteld kan worden welke lidstaat verantwoordelijk is voor de asielaanvraag. Het formulier wordt ingevuld tijdens de VOA (zie 2.2.1).

Deze vreemdelingen worden nadrukkelijk niet in de grensprocedure opgenomen, maar vallen onder de categorie AMbV op locaties waar de grensprocedure wordt uitgevoerd. Zie voor verdere informatie over hoe te handelen de WI AMbV.

NB: het kan om proceseconomische redenen⁵ voor de hand liggen om de aanvraag van een vreemdeling met AMbV-indicaties in de grensprocedure op te nemen. In deze gevallen blijft de vreemdeling op dezelfde grondslag (artikel 6 lid 3) in bewaring, de vrijheidsontnemende maatregel hoeft dan niet omgezet te worden.

1.3 Hoor- en motiveringsplicht bij opleggen maatregel

Bij elke oplegging van een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel - dat wil zeggen: op een andere juridische grondslag - moet de vreemdeling gehoord worden.⁶ De vreemdeling moet in de gelegenheid worden gesteld om aan te voeren of er bijzondere individuele omstandigheden zijn die detentie onevenredig bezwarend maken.

1.4 Inbewaringstelling van vreemdelingen met kwetsbare positie

Voorafgaand aan grensdetentie, beoordeelt de KMar of er sprake is van bijzondere en individuele omstandigheden die de vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken. Als een vreemdeling in een bijzondere of kwetsbare positie verkeert, betekent dat niet dat er vanzelfsprekend geen vrijheidsontnemende maatregel kan worden opgelegd. Wel er in die gevallen gemotiveerd worden dat de detentie in de individuele zaak niet onevenredig bezwarend is.

Ook ná het opleggen van de vrijheidsontnemende maatregel kunnen zich bijzondere individuele omstandigheden voordoen die voortzetting van de grensdetentie onevenredig bezwarend maken. Zodra blijkt dat er sprake is van bijzondere individuele omstandigheden waardoor de vrijheidsontneming onevenredig bezwarend wordt, wordt de vrijheidsontnemende maatregel opgeheven, ongeacht waar in de asielgrensprocedure de vreemdeling zich bevindt.

2. De asielgrensprocedure

2.1 Verplichte groepen en uitzonderingen op de asielgrensprocedure

2.1.1 Verplichte groepen

Uit de Procedureverordening volgt dat de volgende groepen verplicht in de asielgrensprocedure behandeld moeten worden.⁷ Het gaat om vreemdelingen:

1. van wie er redelijke gronden zijn om aan te nemen dat deze een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde;
2. die de autoriteiten opzettelijk hebben misleid;
3. met een nationaliteit die een Europees breed inwilligingspercentage van 20% of minder heeft op basis van de meest recente beschikbare gegevens van Eurostat.

Op basis van de screening door de KMar vindt een eerste vaststelling plaats of er sprake is van een verplichte categorie. Sommige indicaties zullen echter pas later naar voren komen.

⁵ Denk hierbij aan een vreemdeling met een nationaliteit met een Europeesbreed inwilligingspercentage tot 20%, waarbij een AMbV-indicatie speelt voor een land waarnaar (nog) niet overgedragen kan worden.

⁶ Deze hoor- en motiveringsplicht geldt dus niet wanneer de juridische grondslag niet wijzigt, maar er alleen sprake is van een nieuwe plaats van tenuitvoerlegging van de maatregel. Dit is bijvoorbeeld het geval als de vreemdeling wordt herplaatst naar een ander detentiecentrum.

⁷ Zie artikel 45 van de Procedureverordening.

Zo kan het voorkomen dat er tijdens het gehoor aanwijzingen zijn dat de vreemdeling geprobeerd heeft de autoriteiten te misleiden, of dat er sprake is van een mogelijk gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid. Het is van belang hier ook in het kader van de procedure zelf aandacht aan te besteden, omdat het kan betekenen dat de aanvraag van de betreffende vreemdeling verplicht in de grensprocedure moet worden behandeld.

De genoemde groepen vallen samen met de gronden voor de versnelde procedure en vormen daarmee een afdoeningsgrond om de asielaanvraag af te wijzen als kennelijk ongegrond.⁸ Voor overige vreemdelingen is de asielgrensprocedure niet verplicht. Wel is het uitgangspunt dat iedere vreemdeling vanaf de buitengrens die niet voldoet aan de voorwaarden van toelating in de grensprocedure wordt opgenomen, de volgende uitzonderingen daargelaten.

2.1.2 Uitzonderingen

De volgende aanvragen zijn uitgezonderd van de asielgrensprocedure:

- Aanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen worden niet behandeld in de grensprocedure, tenzij er indicaties zijn dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid.⁹
- Aanvragen van gezinnen met minderjarige kinderen worden in beginsel niet in de grensprocedure behandeld tenzij:
 - uit de screening op de grens contra-indicaties blijken zoals een ongeloofwaardige gezinsband;
 - er aanwijzingen zijn dat de minderjarige slachtoffer is van, of betrokken is bij, mensenhandel en/of mensensmokkel;
 - de hoofdverzorger een gevaar vormt voor de openbare orde of nationale veiligheid en de vrijheidsontnemende maatregel de minderjarige beschermt tegen verdere betrokkenheid en/of uitbuiting;¹⁰
- Indien grensdetentie voor een vreemdeling wegens bijzondere individuele omstandigheden onevenredig bezwarend is, wordt de vrijheidsontnemende maatregel niet opgelegd of voortgezet (artikel 5.1a, derde lid, Vb);
- Indien is gebleken dat een asielzoeker bijzondere procedurele waarborgen behoeft ten gevolge van foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, welke niet middels passende steun in de asielgrensprocedure c.q. grensdetentie kunnen worden geboden;
- Indien blijkt dat het gaat om een houder van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van lange duur afgegeven door een Schengenlidstaat.

Indien sprake is van één van voornoemde omstandigheden wordt toegang tot het Nederlands grondgebied verleend en wordt de vreemdeling doorverwezen naar Ter Apel. In Ter Apel zal de vreemdeling het OVA-proces doorlopen om zo nodig de screening af te ronden en de asielaanvraag in te dienen.

2.2 Behandeling van de asielaanvraag in de asielgrensprocedure

2.2.1 Processtappen

Wanneer de vreemdeling zijn asielwens kenbaar heeft gemaakt en de toegangsweigering is uitgesteld, voert de KMar een screening uit. Hierbij worden onder meer de identificerende documenten ingenomen en onderzocht, de reisroute uitgevraagd, biometrische gegevens afgenomen en systemen zoals Eurodac geraadpleegd. De KMar

⁸ Zie artikel 42, eerste lid, onder c, f en j van de Procedureverordening en artikel 30b Vreemdelingenwet.

⁹ Zie artikel 53 eerste lid van de Procedureverordening.

¹⁰ Zie A1/7.3 Vc.

voert ook een beoordeling detentiegeschiktheid uit. Hierna wordt de vreemdeling opgenomen in de asielgrensprocedure en naar Justitieel Complex Schiphol overgebracht.

Na de screening door de KMar voert de IND de Voorbereiding Asielaanvraag (VOA) uit, waarbij aanvullende informatie wordt uitgevraagd en eventuele asielgerelateerde documenten worden ingenomen voor onderzoek. Deze informatie wordt uitgevraagd aan de hand van een formulier, waarin onder meer de eerdergenoemde family tracing-vragen aan bod komen en aanvullende vragen worden gesteld.

Vervolgens vindt de triage plaats. De triage-medewerker zorgt ervoor dat de aanvraag zo goed mogelijk is voorbereid en alle benodigde onderzoeken zijn uitgezet. Dat houdt onder andere in dat de relevante asielgerelateerde documenten naar Bureau Documenten worden verzonden voor onderzoek, dat er een taalindicatie aangevraagd kan worden en dat er herkomstinformatie verzameld kan worden. Een belangrijk onderdeel van de triage is het afronden van het onderzoek naar de kwetsbaarheid, waarna de procedurele waarborgen worden vastgesteld. Zie hiervoor ook WI Triage en WI Procedurele waarborgen. Hierbij wordt ook opnieuw aandacht besteed aan de detentiegeschiktheid van de vreemdeling, dit is een doorlopende toets.

Na de triage vindt het gehoor zo snel als mogelijk plaats. Tijdens het gehoor wordt het asielrelaas uitgevraagd en indien nodig worden er aanvullende vragen gesteld over bijvoorbeeld de herkomst en andere informatie die is ingevuld tijdens de screening door de KMar of de VOA. Na het gehoor is er gelegenheid voor de vreemdeling om correcties en aanvullingen in te dienen met een termijn van één dag, waarna er zo snel als mogelijk beslist wordt. Bij het beslissen wordt de vrijheidsontnemende maatregel opgeheven en het asielbesluit uitgebracht. Het besluit op de asielaanvraag wordt digitaal verzonden naar de gemachtigde.

2.2.2 Beslissingen op de asielaanvraag in de asielgrensprocedure

Bij onderstaande afdoeningen kan het besluit op de aanvraag in de asielgrensprocedure genomen worden:

- Niet-ontvankelijk (art. 30a Vw)
- Kennelijk ongegrond (art. 30b Vw)

Bij uitzondering kan de aanvraag in het geval van een expliciete/impliciete intrekking buiten behandeling worden gesteld, zie hiervoor 2.3.4.

Aanvragen die enkel 'ongegrond' zijn en aanvragen die ingewilligd moeten worden, kunnen niet in de asielgrensprocedure afgedaan worden.¹¹ Als er geen sprake is van één van de hiervoor genoemde afdoeningsgronden, wordt de grensdetentie zo spoedig mogelijk opgeheven en wordt toegang verleend. De asielaanvraag wordt dan verder behandeld in het landproces (zie hiervoor 2.2.3). De conclusie dat één van de voornoemde afdoeningsgronden niet van toepassing is, zal vaak pas na het gehoor duidelijk worden. Er moet dan voortvarend worden gehandeld.

Er wordt geen terugkeerbesluit opgenomen in het afwijzende besluit binnen de asielgrensprocedure. Dat betekent dat er ook geen inreisverbod opgelegd kan worden. Wél kan er een ongewenstverklaring worden opgelegd. Hier moet in het gehoor aandacht aan besteed worden.

¹¹ Inwilligende besluiten op aanvragen die verplicht in de grensprocedure worden behandeld (oo/NV, misleiding en 20%-groep), mogen op basis van de Provo in de grensprocedure beslist worden. Doordat er in Nederland echter sprake is van een grensprocedure in combinatie met een vrijheidsontnemende maatregel, zal bij een inwilliging de maatregel eerst opgeheven moeten worden, waarna de beslissing niet meer in de grensprocedure genomen wordt.

2.2.3 Verdere behandeling in land-AC

Als de IND concludeert dat de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel niet binnen de asielgrensprocedure verder kan worden behandeld, wordt toegang verleend en de vrijheidsontnemende maatregel opgeheven. De IND meldt de vreemdeling aan bij het COA ten behoeve van de uitplaatsing. De aanvraag wordt dan verder behandeld op het grondgebied. Na opheffing van de asielgrensprocedure vindt er een aanvullende triage plaats.¹²

2.2.4 Termijnen

In artikel 51 van de Provo is opgenomen dat de asielgrensprocedure inclusief beroep maximaal 12 weken mag duren. In Nederland is ervoor gekozen deze 12 weken als volgt in te delen: maximaal vijf weken voor de beslissing op de asielaanvraag, één week om in beroep te gaan en zes weken voor de uitspraak in beroep. De IND heeft dus vijf weken de tijd om de vreemdeling te horen en een besluit uit te brengen. Deze 12 wekentermijn kan enkel verlengd worden met vier weken voor vreemdelingen die naar Nederland zijn herplaatst.¹³

De termijn gaat lopen vanaf het moment dat de aanvraag wordt geregistreerd door de KMar.¹⁴ Indien na vijf weken geen beslissing is genomen op de asielaanvraag, verkrijgt de vreemdeling van rechtswege toegang tot het grondgebied en wordt de vrijheidsontnemende maatregel opgeheven. In een brief zal aan de vreemdeling kenbaar worden gemaakt dat de vrijheidsontnemende maatregel wordt opgeheven. Daar staat ook in waar de aanvraag verder wordt behandeld.

2.2.5 Bijzondere procedurele waarborgen en passende steun

Sommige vreemdelingen kunnen bijzondere procedurele waarborgen nodig hebben op grond van bijvoorbeeld seksuele gerichtheid, (psychische) aandoeningen of als gevolg van (psychologisch) geweld. Indien een vreemdeling bijzondere procedurele waarborgen nodig heeft, wordt gedurende het onderzoek naar de asielaanvraag passende steun geboden. Dit is nader uitgewerkt in WI Procedurele waarborgen.¹⁵

Het is ook mogelijk dat de steun die nodig is niet geboden kan worden in de asielgrensprocedure en dat daardoor de aanvraag niet langer in de asielgrensprocedure kan worden behandeld. Ook kan de behoefte aan passende steun van invloed zijn op de vraag of de detentie onevenredig bezwarend is. In beginsel zijn dit echter twee gescheiden zaken met elk een eigen beoordeling.¹⁶

¹² Zie hiervoor werkinstructie Triage

¹³ Zie artikel 67, elfde lid, van de Asiel- en migratiebeheerverordening.

¹⁴ Uit artikel 51, tweede lid, Provo blijkt dat de grensprocedure voltooid moet worden binnen 12 weken "vanaf het tijdstip waarop het verzoek wordt geregistreerd". Registreren is nadrukkelijk niet hetzelfde als het doen van het verzoek (het uiten van de asielwens). Zie hiervoor ook artikel 26 en 27 van de Procedureverordening.

¹⁵ Zie ook WI Triage voor het bepalen van de procedurele waarborgen.

¹⁶ Het oordeel of er al dan niet sprake is van een behoefte aan bijzondere procedurele waarborgen is geen besluit. Wanneer de vreemdeling van mening is dat hem op enig moment ten onrechte passende steun is onthouden, dan kan hij dat aanvoeren in het beroep tegen de beslissing op de asielaanvraag. Indien een vreemdeling meent dat de vrijheidsontnemende maatregel onevenredig bezwarend is, dan kan hij dat aanvoeren in het beroep tegen die vrijheidsontnemende maatregel.

2.3 Specifieke situaties binnen de asielgrensprocedure

2.3.1 Besluit- en vertrekmoratorium (BVM)

Wanneer een vreemdeling afkomstig is uit een land waarvoor een BVM geldig is, wordt de grensdetentie opgeheven en wordt de vreemdeling doorgestuurd naar Ter Apel, tenzij er sprake is van een uitzondering op het BVM. Er kan bijvoorbeeld sprake van zijn dat een aanvraag niet-ontvankelijk verklaard kan worden omdat er voor de vreemdeling een veilig derde land is of omdat hij internationale bescherming in een andere EU-lidstaat heeft. In die gevallen blijft de aanvraag van de vreemdeling in de asielgrensprocedure en blijft de vreemdeling in grensdetentie. In beginsel zal na de VOA vastgesteld kunnen worden of de asielgrensprocedure moet worden opgeheven, maar indien nodig kan er een gehoor plaatsvinden om alle mogelijke uitzonderingen op het BVM uit te vragen.

2.3.2 Gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid

Wanneer er signalen of aanwijzingen zijn dat er nader onderzoek moet plaatsvinden naar bijvoorbeeld de toepassing van artikel 1F, zal de asielaanvraag verplicht in de asielgrensprocedure worden behandeld. Zodra echter blijkt dat de betreffende asielaanvraag niet binnen de termijn van de asielgrensprocedure kan worden afgedaan, kan de vreemdeling in bewaring worden gesteld op grond van artikel 59b, eerste lid Vw. De vreemdeling wordt dan feitelijk toegang verleend.

Een inbewaringstelling op grond van artikel 59b, eerste lid, onder d, Vw is alleen mogelijk als de aantasting van de nationale veiligheid of de openbare orde door het persoonlijke gedrag van de asielzoeker een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt van een fundamenteel belang van de samenleving of de interne of externe veiligheid van de betrokken lidstaat aantast. In de motivering van de maatregel kan dus niet worden volstaan met een enkele verwijzing naar een strafrechtelijke veroordeling, dan wel naar de omstandigheid dat de asielaanvraag mogelijk met toepassing van artikel 1F zal worden afgewezen. Bij de mogelijke toepassing van 1F moet gemotiveerd worden waarop het vermoeden dat 1F kan worden tegengeworpen is gebaseerd en waarom daardoor het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging vormt. Dit kan door te verwijzen naar verklaringen in de asielprocedure of andere onderdelen van het onderzoek. Hierbij moet altijd contact worden gezocht met Unit 1F.

Als gemotiveerd kan worden dat er (ook) sprake is van één van de andere omstandigheden genoemd in artikel 59b, eerste lid, (bv. sub a of b), Vw, dan heeft het de voorkeur om deze gronden ook op te nemen en te motiveren in de maatregel.

2.3.3 Expliciete en impliciete intrekkingen aan de grens

Als een vreemdeling expliciet zijn asielaanvraag intrekt, eindigt daarmee de asielgrensprocedure. Deze intrekking moet schriftelijk plaatsvinden, dat kan bijvoorbeeld via model M53. Ook een e-mailbericht van de gemachtigde kan als schriftelijke intrekking worden beschouwd. De aanvraag wordt dan buiten behandeling gesteld of inhoudelijk beslist als (kennelijk) ongegrond.¹⁷ Tegen de buitenbehandelingstelling expliciete intrekking is geen beroep mogelijk. Dat betekent dat na de buitenbehandelingstelling de definitieve toegangsweigering volgt en de vrijheidsontnemende maatregel wordt omgezet o.g.v. artikel 6, eerste en tweede lid (M19).

¹⁷ Hoewel uit artikel 44 van de Provo blijkt dat er in de grens alleen op ontvankelijkheid of gegrondheid van een aanvraag beslist mag worden, moet er bij een expliciete of impliciete intrekking op grond van artikel 40 en 41 Provo besloten worden. Dat betekent dat een niet-ontvankelijkheidsafdoening niet (meer) voldoende is en de aanvraag inhoudelijk beslist wordt of buiten behandeling wordt gesteld.

Wanneer de aanvraag beschouwd wordt als impliciet ingetrokken, kan de aanvraag eveneens inhoudelijk worden afgehandeld of buiten behandeling worden gesteld.¹⁸ Tegen deze buitenbehandelingstelling is wél beroep mogelijk. De aanvraag kan onder andere beschouwd worden als impliciet ingetrokken wanneer de vreemdeling weigert vragen te beantwoorden die essentieel zijn voor het beoordelen van het relaas, of wanneer de vreemdeling weigert naar het gehoor te komen.¹⁹ In deze gevallen moet gelegenheid geboden worden om een gegronde reden te geven, dit hoeft niet schriftelijk. De termijn hiervoor is in de asielgrensprocedure maximaal één dag.

Wanneer na een impliciete of expliciete intrekking inhoudelijk beslist wordt, kan de grensdetentie voortduren op dezelfde grondslag als daarvoor, namelijk artikel 6, derde lid Vw, mits een voorlopige voorziening (vovo) wordt gevraagd. Wanneer de aanvraag vanwege de impliciete intrekking buiten behandeling wordt gesteld, kan de grensdetentie eveneens op dezelfde grondslag voortduren, mits er een vovo wordt aangevraagd. Daarna volgt een definitieve toegangsweigering en een nieuwe maatregel op grond van artikel 6 lid 1 en 2 jo lid 6 Vw. Wordt er geen vovo aangevraagd, moet er worden beoordeeld of er een nieuwe maatregel op grond van artikel 59, eerste lid, onder a, Vw, opgelegd kan worden.

2.3.4 Opvolgende aanvragen

Voor een opvolgende aanvraag in de asielgrensprocedure gelden dezelfde termijnen als voor een eerste aanvraag. Wanneer een opvolgende aanvraag wordt ingediend terwijl de beslissing op de vorige aanvraag nog niet definitief is, wordt de tweede opvolgende aanvraag niet aangemerkt als een nieuw verzoek, maar als een nadere verklaring. Er is nog geen sprake van een definitieve beslissing in de zin van artikel 55 van de Procedureverordening wanneer er 1) nog geen beslissing op een eerdere asielaanvraag is genomen of 2) wanneer de rechtbank nog niet geoordeeld heeft over het beroep tegen de eerdere asielaanvraag. De nadere verklaring dient beoordeeld te worden in het kader van de lopende aanvraag of het lopende beroep.

Wanneer een vreemdeling in grensdetentie een opvolgende asielaanvraag indient, vervalt het eerdere besluit tot weigering van de toegang. De KMar stelt het besluit omtrent toegangsweigering door de KMar opnieuw uit middels een M18A. Vervolgens zet de KMar de vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6, eerste en tweede lid, Vw om naar artikel 6, derde lid, Vw.

Na afwijzing van de opvolgende asielaanvraag in de asielgrensprocedure wordt de toegang opnieuw geweigerd (model M17A) door de KMar op het moment dat de verwijderbaar wordt (zie paragraaf 3). Aansluitend wordt door de IND de vrijheidsontnemende maatregel omgezet naar artikel 6/6a, eerste en tweede lid, juncto het zesde lid, Vw. In dit opzicht verschilt de behandeling van een opvolgende asielaanvraag in de asielgrensprocedure dus niet van een eerste asielaanvraag.

In het geval het beroep geen schorsende werking heeft en de vreemdeling op grond van artikel 7.3, tweede lid juncto artikel 3.1, tweede lid, Vb de voorlopige voorziening niet mag afwachten, zal aansluitend op het asielbesluit de toegangsweigering door de KMar middels model M17A worden opgelegd en vervolgens de vrijheidsontnemende maatregel door de IND worden omgezet naar artikel 6, eerste en tweede lid, juncto het zesde lid, Vw.

2.3.5 Asielgrensprocedure in strafrecht (artikel 7 Vw)

Als een vreemdeling tijdens het doorlopen van de asielgrensprocedure strafrechtelijk wordt gedetineerd, eindigt hiermee feitelijk de vrijheidsontnemende maatregel die hem op grond

¹⁸ Zie noot 16.

¹⁹ Zie artikel 41, eerste lid Provo.

van artikel 6, derde lid, Vw is opgelegd. De termijn van de asielgrensprocedure loopt door tijdens de strafrechtelijke detentie. Als er na afloop van de strafrechtelijke detentie nog niet op de asielaanvraag van de vreemdeling is beslist of als de vreemdeling nog in Nederland mag verblijven tijdens de beroepsfase moet er opnieuw een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, derde lid, Vw worden opgelegd.

Het kan ook voorkomen dat een vreemdeling bij aankomst op de grens de toegang wordt geweigerd, hij geen asiel aanvraagt en vervolgens – bijvoorbeeld vanwege het gebruik van een vals paspoort - strafrechtelijk wordt aangehouden en strafrechtelijk wordt gedetineerd. In zulke gevallen blijft de toegang gedurende de strafrechtelijke detentie geweigerd (artikel 7 Vw). Indien de vreemdeling op een later moment alsnog asiel aanvraagt, dan reikt de KMar een M18A (uitstel toegangsweigerings) op. De vreemdeling stroomt dan de asielgrensprocedure in onafhankelijk van de locatie waar hij zich bevindt.

Aangezien de vreemdeling al op strafrechtelijke titel is gedetineerd, is het niet nodig om nog een vrijheidsontnemende maatregel op te leggen. Als de strafrechtelijke detentie tijdens de asielgrensprocedure wordt beëindigd, dan legt de KMar de vreemdeling aansluitend alsnog een vrijheidsontnemende maatregel krachtens artikel 6, derde lid, Vw op. De termijn van de asielgrensprocedure loopt ondertussen door.

2.3.6 Verblijfsvergunning of visum voor verblijf langere duur door een niet-Schengen lidstaat

In de asielgrensprocedure kunnen per definitie enkel asielaanvragen worden behandeld die ingediend zijn door vreemdelingen die inreizen vanuit een land dat niet tot Schengen behoort. Daarna is relevant of de vreemdeling in het bezit is van een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur afgegeven door een Schengenlidstaat of een niet-Schengenlidstaat (Cyprus en Ierland).

Uit artikel 6, vijfde lid, onder a, SGC blijkt namelijk dat een derdelander met een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur, afgegeven door een Schengenlidstaat, toegang moet worden verleend met het oog op doorreis naar die lidstaat waarvan hij het verblijfsrecht heeft.²⁰ Indien een derdelander een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur heeft van een niet-Schengenlidstaat, gaat deze regel niet op en kan de asielaanvraag in de asielgrensprocedure worden behandeld. De derdelander kan vervolgens vanuit grensdetentie uitgezet worden naar de vergunning- of visum verlenende lidstaat.

Asielaanvragen van derdelanders met een verblijfsvergunning of een visum voor verblijf van langere duur afgegeven door een Schengenlidstaat worden gelijkgesteld met onderdanen van die Schengenlidstaat. Aan hen zal in die hoedanigheid toegang verleend moeten worden. Hierbij is niet relevant of de asielaanvraag zou leiden tot een inwilliging, een afwijzing of een niet-ontvankelijkverklaring. In geval van een afwijzing of een niet-ontvankelijkverklaring zal de vreemdeling de aanzegging krijgen dat hij onmiddellijk dient af te reizen naar de vergunning- of visum verlenende Schengenlidstaat.

Het is dus van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium vast te stellen of iemand houder is van een verblijfsstatus of een visum voor verblijf van langere duur uit een Schengen- of niet-Schengenlidstaat, zodat daarmee ook direct kan worden bepaald of toegang verleend moet worden of niet. Dit gaat gepaard met een opheffing of voortzetting van de grensdetentie.

²⁰ Dit geldt alleen bij een aannemelijke of aantoonbare doorreis naar de Schengenlidstaat en indien de vreemdeling niet is signaleerd in E&S (Executie en Signalering) als ongewenste vreemdeling. Wanneer er geen mogelijkheid of intentie is om door te reizen, hoeft geen toegang te worden verleend.

2.3.7 Toereikende capaciteit

In artikel 46 en 47 van de Provo staat uitgelegd dat iedere lidstaat moet voldoen aan de toereikende capaciteit. Voor Nederland betekent dat dat er 211 procedures tegelijkertijd gedraaid moeten worden. Dit zijn zaken in de grensprocedure (administratieve fase van de asielprocedure, beroepstermijn, beroepsfase) en de grensterugkeerprocedure bij elkaar opgeteld. Het bereiken van de toereikende capaciteit kan er namelijk toe leiden dat er eerder zaken opgeheven zullen worden uit de asielgrensprocedure.

Als de toereikende capaciteit is bereikt, is het niet langer verplicht om de aanvragers uit een land met een inwilligingspercentage van 20% of lager in de asielgrensprocedure te behandelen. Wanneer het maximum aanvragen dat per jaar afgehandeld moet worden in de asielgrensprocedure bereikt is, hoeven ook de categorie misleiding-zaken niet meer verplicht in de asielgrensprocedure. Dit maximum is in 2026 twee keer de toereikende capaciteit, in 2027 drie keer en in 2028 vier keer. Voor Nederland is dat respectievelijk 422, 633 en 844 aanvragen. Er is een kopgroep aangesteld om deze cijfers goed in de gaten te houden.

3. De toegangsweigering en omzetting maatregel

3.1 Verhouding asielbesluit, toegangsweigering en grensdetentie

3.1.1 Grensdetentie en asielbesluit

Een vreemdeling kan als zijnde verzoeker die in Nederland mag verblijven in de zin van de Opvangrichtlijn een vrijheidsontnemende maatregel opgelegd krijgen op grond van artikel 6, derde lid, Vw in het geval van de in paragraaf A5/3.1 Vc beschreven situaties:

- a. de vreemdeling is in afwachting van een beslissing op zijn asielaanvraag;
- b. na afwijzing van die asielaanvraag, indien de vreemdeling op grond van artikel 69, tweede lid, Provo op het grondgebied mag blijven gedurende de beroepstermijn en, bij tijdige indiening van het beroep, totdat uitspraak is gedaan op het beroep;
- c. na afwijzing van de asielaanvraag, indien de vreemdeling op grond van artikel 68, derde lid Procedureverordening niet op het grondgebied mag blijven maar op grond van artikel 68, vijfde lid onder d Procedureverordening niet mag worden verwijderd gedurende de termijn voor het indienen van een verzoek om een voorlopige voorziening en, bij tijdige indiening van dat verzoek, totdat uitspraak is gedaan op het verzoek;
- d. tot de beslissing op het beroepschrift indien het onder c. bedoelde verzoek is toegewezen.

Indien een situatie als beschreven in paragraaf A5/3.1 Vc niet langer aan de orde is, neemt de KMar zo spoedig mogelijk een besluit omtrent weigering van de toegang. Aansluitend wordt door de IND een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel opgelegd als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, juncto het zesde lid, Vw dan wel artikel 6a, eerste lid, Vw (in AMbV-zaken).

3.1.2 Handelingskader in de beroepsfase na afwijzing

Bij elk van de onder 3.1.1 beschreven situaties geldt dat er sprake is van een termijn van twee dagen om de vrijheidsontnemende maatregel om te zetten naar de juiste grondslag. Voor de termijn van twee dagen tellen ook de dagen in het weekend mee. Voorafgaand aan die omzetting moet er een toegangsweigering zijn (model M17A). Wat betreft detentie en beroep zijn er verschillende mogelijkheden. Die staan hierna uitgelegd.

1. Het beroep tegen het asielbesluit heeft opschortende werking op grond van artikel 68, tweede lid, van de Procedureverordening

De KMar weigert de toegang en de IND legt een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel op, op grond van artikel 6, eerste en tweede lid juncto het zesde lid, Vw (M19B) of indien het een AMbV-claimant betreft op grond van artikel 6a, Vw (M19A) in de volgende gevallen:

- Na het ongebruikt verstrijken van de termijn voor het instellen van beroep tegen het besluit op de asielaanvraag (1 week);
- Na intrekking van het beroep;
- Na de uitspraak op het beroep.

2. Het beroep tegen het asielbesluit heeft geen opschortende werking, vreemdeling mag bij een tijdig ingediende voorlopige voorziening niet worden verwijderd op grond van artikel 68, vijfde lid, onder d, Provo / artikel 7.3. eerste lid Vw.

De KMar weigert de toegang (M17A) en de IND legt een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel op, op grond van artikel 6, eerste en tweede lid juncto zesde lid, Vw (M19B) of indien het een AMbV-claimant betreft op grond van artikel 6a Vw (M19A) in de volgende gevallen:

- Na het ongebruikt verstrijken van de termijn voor het instellen van beroep tegen het besluit op de asielaanvraag (1 week);
- Na 1 week waarbij er wel beroep is ingesteld maar geen voorlopige voorziening is gevraagd;
- Na intrekking van het beroep;
- Na intrekking van de voorlopige voorziening;
- Na uitspraak afwijzing van de voorlopige voorziening;
- Na gelijktijdige uitspraak beroep ongegrond (of gegrond met in stand laten rechtsgevolgen/niet-ontvankelijk) en afwijzing van de voorlopige voorziening.

3. Beroep tegen asielbesluit heeft geen opschortende werking, vreemdeling heeft niet het recht om in afwachting van de voorlopige voorziening niet worden verwijderd op grond van artikel 68, zesde lid, van de Provo.

De KMar weigert de toegang (M17A) en de IND legt een nieuwe vrijheidsontnemende maatregel op, op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, juncto het zesde lid, Vw (M19B) of indien het een AMbV-claimant betreft op grond van artikel 6a Vw (M19A), in het volgende geval:

- Na het asielbesluit waarin is bepaald dat het de vreemdeling op grond van artikel 7.3, tweede lid, Vb niet is toegestaan om in Nederland te blijven.

3.1.3 Het omzetten van de vrijheidsbenemende maatregel

Bij het opleggen van de maatregel als bedoeld in artikel 6, eerste en tweede lid, juncto het zesde lid dan wel artikel 6a Vw wordt er gebruikt gemaakt van het model M19B of M19A. De vreemdeling wordt in de gelegenheid gesteld om tijdens het gehoor voorafgaand aan de oplegging van de maatregel bijzondere en individuele omstandigheden aan te voeren die voortzetting van de vrijheidsontnemende maatregel onevenredig bezwarend zouden maken. In het model M19B of M19A dient hier gemotiveerd op te worden ingegaan en gemotiveerd te worden waarom de nieuw op te leggen vrijheidsontnemende maatregel niet onevenredig bezwarend is, waarom geen lichter middel is toegepast en dat er zicht op uitzetting of overdracht is.

3.1.4 Motivering van de gronden van de vrijheidsontnemende maatregel

Bij het opleggen van een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 6, derde lid, Vw indien sprake is van AMbV-indicaties, dient in de maatregel te worden gemotiveerd dat in het geval van de vreemdeling een risico op onderduiken bestaat. In artikel 5.6, tweede lid, Vb zijn de gronden opgenomen die kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van een risico op onderduiken. In artikel 5.6, derde lid, Vb is opgenomen dat de gronden in ieder geval aan de hand van de feiten en omstandigheden van het individuele geval moeten worden toegelicht en dat de gronden g, i, m, en p t/m u, het bestaan van een onderduikrisico nader moeten worden toegelicht.

3.2 Vrijheidsontneming en rechtsmiddelen

Toegewezen verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening door de rechtbank of de Afdeling

Een toegewezen verzoek, in die zin dat de vreemdeling niet mag worden uitgezet totdat op het (hoger) beroep is beslist, betekent dat er sprake is van een tijdelijke belemmering van de uitzetting. In het geval van een toegewezen voorlopige voorziening wordt het volgende beoordeeld. Afhankelijk van de individuele omstandigheden wordt de vrijheidsontnemende maatregel voortgezet of opgeheven. Bij deze belangenafweging kunnen o.a. de volgende elementen betrokken worden:

- de individuele omstandigheden van de vreemdeling,
- de concrete omstandigheden van de asielzaak,
- de reden van toewijzing van de voorlopige voorziening
- de termijn binnen welke de rechtbank of de Afdeling naar verwachting uitspraak zal doen op het (hoger) beroep.

Indien de belangenafweging in het voordeel van de vreemdeling uitvalt wordt toegang verleend en wordt de vrijheidsontnemende maatregel opgeheven. Indien de belangenafweging in het nadeel van de vreemdeling uitvalt wordt er geen toegangsweigering opgelegd en wordt de maatregel voortgezet op grond van artikel 6, derde lid, Vw. Als de toewijzing van het verzoek is gelegen in procedurele redenen (bv. het niet of niet volledig aanleveren van een procesdossier bij de rechtbank), dan zal de vrijheidsontnemende maatregel in beginsel niet worden opgeheven.

Gegroundverklaring (hoger) beroep asiel

Bij gegroundverklaring van het (hoger) beroep asiel wordt in de regel de vrijheidsontnemende maatregel opgeheven en alsnog toegang tot Nederland verleend, tenzij het besluit hersteld kan worden binnen de lopende termijn van de grensprocedure. Indien er sprake is van ernstige openbare orde aspecten dan wel aspecten van nationale veiligheid kan na afweging van de belangen een vrijheidsontnemende maatregel op grond van artikel 59b, eerste lid, onder d Vw worden opgelegd.

Beroep tegen de toegangsweigering en de vrijheidsontnemende maatregel

Uit het handelingskader blijkt wanneer een besluit tot toegangsweigering genomen dient te worden. Hoewel een uitgestelde toegangsweigering geen appellabel besluit is, is de (definitieve) toegangsweigering dit wel. Volgens het bepaalde in artikel 94 lid 2 Vw en paragraaf A1/7.3, Vc wordt een beroep dat is ingesteld tegen de vrijheidsontnemende maatregel geacht mede een beroep tegen de toegangsweigering te omvatten. Op grond van artikel 94, eerste lid, Vw wordt de rechtbank onverwijld in kennis gesteld van de vrijheidsontnemende maatregel. Dat geldt als beroep tegen de vrijheidsontnemende maatregel.