

Vergaderjaar 2011–2012

19 637

Vreemdelingenbeleid

Nr. 1473

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR IMMIGRATIE EN ASIEL

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2011

Hierbij bied ik u de rapportage Vreemdelingenketen aan over de periode januari–juni 2011.¹ In de rapportage vindt u onder andere terug hoeveel aanvragen omtrent verblijf in Nederland zijn gedaan (asiel en regulier) en hoeveel vreemdelingen zijn vertrokken. Het doel is om inzicht te geven in de instroom-, de doorstroom- en de uitstroomcijfers van de processen Toegang en grensbewaking, Toelating, Toezicht en handhaving, Terugkeer, Opvang en Bewaring binnen de vreemdelingenketen. In deze brief geef ik tevens een duiding aan de in mijn ogen belangrijkste en meest opvallende veranderingen in de cijfers ten opzichte van eerdere rapportageperiode(s). Uit de rapportage blijken enkele positieve tendensen. Het totaalbeeld bevat echter ook enkele zorgelijke aspecten die aanleiding geven voor verdere maatregelen. In deze brief ga ik daarom ook in op de beleidsmaatregelen en wetgeving die ik mijn eerste jaar heb voorbereid en die het kabinet in 2012 zal implementeren.

Asiel

In het eerste halfjaar van 2011 zijn in totaal 7 120 asielaanvragen in behandeling genomen. Daarvan zijn er 6 950 behandeld binnen de snelle Algemene Asielprocedure (waarvan afgehandeld: 2 070 afwijzingen en 1 660 inwillingen, en 3 230 die verder zijn behandeld in de Verlengde Asielprocedure)².

Het is belangrijk om asielzoekers snel duidelijkheid te geven. Iets meer dan de helft (54%) van de vreemdelingen die in Nederland asiel aanvraagt, krijgt binnen de snelle Algemene Asielprocedure van acht dagen duidelijkheid over hun verblijfsperspectief (een inwilliging of een afwijzing). Dit aantal is gestegen vergeleken met het halfjaar ervoor (van 49% in het tweede halfjaar van 2010, naar 54% in het eerste halfjaar van 2011).

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Het verschil van 10 aanvragen wordt veroorzaakt doordat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om, zoals gebruikelijk, zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven.

Tabel 1: Overzicht aantal in behandeling genomen asielaanvragen (asielininstroom) per halfjaar					
	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2	2011-1
Eerste aanvragen	7.090	7.810	6.400	6.930	5.710
Tweede en volgende aanvragen	650	600	890	920	1.410
Totaal	7.750	8.420	7.290	7.860	7.120

Bron: IND. Afronding op 10-tallen.

Het kan voorkomen dat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven. Om dezelfde reden zijn percentages berekend op basis van de betreffende niet-afgeronde aantallen.

Vergeleken met het eerste halfjaar van 2010 is het totale aantal asielaanvragen afgenomen met 2%. Hoewel het totale aantal asielaanvragen daalt, zien we wel een duidelijke stijging van tweede en volgende aanvragen.

Een belangrijk deel van deze stijging wordt verklaard door aanvragen van vreemdelingen die in een eerdere procedure zijn afgewezen op grond van de Dublinverordening. Zij hadden asiel aangevraagd in Griekenland en daarom was Griekenland verantwoordelijk voor de behandeling van hun asielaanvraag. Als gevolg van een uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, te Straatsburg, kunnen geen asielzoekers worden overgedragen aan Griekenland. Dit omdat het Hof heeft geoordeeld dat het Griekse asielstelsel niet voldoende op orde is. Daarom ben ik gedwongen de tweede en volgende asielaanvragen van deze groep vreemdelingen nu zelf volledig op inhoud te beoordelen. Dit heb ik versneld en projectmatig opgepakt, zoals gemeld aan uw Kamer¹. Voorts ondersteun ik, onder andere via de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), actief de activiteiten van het Europees Asiel Ondersteuningsbureau om Griekenland te helpen het asielstelsel aldaar te verbeteren. Dit met als doel dat overdrachten naar Griekenland weer kunnen plaatsvinden.

Overigens onderstreept deze stijging het belang van de snelle invoering van de maatregelen uit het Regeerakkoord. Ik doe nu ook onderzoek naar deze stijging. Voorkomen moet immers worden dat er een groep vreemdelingen ontstaat die, ondanks snelle duidelijkheid en de uitspraken van de rechter, de komende jaren Nederland niet verlaat en procedure op procedure stapelt. Dit verhoogt de druk op de doorstroom en uitstroom van mijn uitvoerende diensten zoals de IND, het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), alsook op de rechterlijke macht. Daar komt bij dat hoe langer het verblijf in Nederland duurt, hoe groter de maatschappelijke impact is als op een gegeven moment het vertrek aan de orde is.

Belangrijk in deze zijn ook het stroomlijnen van de toelatingsprocedures enerzijds en de intensivering van de terugkeer anderzijds. Hiervoor implementeer ik in 2012 een aantal wetswijzigingen en maatregelen, zaken die ik uw Kamer al eerder voorlegde². Het stapelen van procedures wordt tegengegaan, onder meer door een uitgebreidere toetsing van een eerste asielverzoek en een beperking van de rechtsbijstand. Voorts werk ik aan snellere vervolgpcedures, die onnodig verblijf hangende de procedure zonder perspectief moeten voorkomen. Het categoriaal beschermingsbeleid wordt beëindigd. Migranten die niet langer recht hebben op verblijf dienen Nederland daadwerkelijk te verlaten.

Ook in een breder verband is de geschetste daling van het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt van belang. Afgezet tegen het aantal asielaanvragen in andere lidstaten van de Europese Unie ontstaat een eerste indruk – want de Europese cijfers lopen achter – dat Nederland zakt in de rangorde van landen waar de meeste asielaanvragen worden ingediend, van de zesde plaats naar de zevende plaats.

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1397.

² Respectievelijk Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1400 en Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1435.

Terugkeer en uitzetting

Uit de ketenbrede cijfers (tabel 2 hieronder) blijkt dat het aandeel aantoonbaar vertrek (waarbij van de vertrekkers zeker is dat zij Nederland hebben verlaten) van het totaal vertrek min of meer gelijk is gebleven. In absolute aantallen is het aantoonbaar vertrek echter afgenomen ten opzichte van dezelfde periode een jaar eerder. Een belangrijke reden is dat in de rapportageperiode relatief weinig vreemdelingen in bewaring konden worden gesteld waarvan het vertrek snel was te realiseren. Dit was het gevolg van de opschorting van het MTV op grond van rechterlijke uitspraken naar aanleiding van de niet tijdige implementatie van de EU-Terugkeerrichtlijn.

	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2	2011-1
Aantoonbaar vertrek	4.820	5.540	5.720	6.080	5.370
Wv. Gedwongen	3.530	3.740	3.900	4.140	3.370
Wv. Zelfstandig	1.290	1.800	1.830	1.950	2.000
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	6.540	5.180	5.440	5.410	4.870
Totaal	11.370	10.710	11.170	11.500	10.230

Bron: KMI, peildatum 1 augustus 2011. Afronding op 10-tallen

Het verschil van 10 aanvragen wordt veroorzaakt doordat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om, zoals gebruikelijk, zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven.

Ook deze ontwikkelingen onderstrepen het belang van de snelle invoering van de maatregelen uit het Regeerakkoord en de door mij aangekondigde maatregelen in de terugkeerbrief¹ en de maatregelen in het kader van de brief stroomlijning asielprocedure¹. Ik tref maatregelen voor een effectievere terugkeer van mensen die niet-rechtmatig in Nederland verblijven. Criminele vreemdelingen moeten sneller en vaker worden uitgezet. Extra aandacht geef ik aan de terugkeer van gezinnen met kinderen, onder meer door de gerichte inzet in de recent geopende gezinslocaties. Zoals gezegd, vrijwillig vertrek geniet de voorkeur en wordt zo veel als mogelijk gestimuleerd. Ik zal de mogelijkheden hiervoor ook verruimen. Wanneer vreemdelingen niet zelf vertrekken, wordt overgegaan tot gedwongen vertrek. Daarbij zal ik, wanneer de inzet van alternatieve instrumenten niet tot terugkeer leidt, vreemdelingenbewaring met het zicht op uitzetting als ultiem instrument inzetten. Om deze maatregelen succesvol te laten zijn kiest dit kabinet voor een integrale benadering van herkomstlanden wat betreft de terugkeer. De samenwerking op dit vlak tussen de departementen wordt geïntensiveerd. De samenwerking met de Benelux-partners zoek ik meer op en ook binnen de EU zet ik mij in voor een dergelijke benadering.

Hoewel het totaalbeeld van de ketenbrede vertrekken een daling laat zien, zijn er onderdelen van de keten die daarbinnen positieve resultaten laten zien. Zo is het vertrek door bemiddeling van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) gestegen. Dit is belangrijk omdat de primaire doelstelling van mijn terugkeerbeleid is dat mensen zelfstandig, maar aantoonbaar, vertrekken. Ik wil zelfstandige aantoonbare terugkeer verder bevorderen.

Ook bij de directe (aantoonbare) vertrekken van vreemdelingen die aan de Schengenbuitengrens de toegang tot Nederland werd geweigerd, is een stijging te zien, zoals uit de resultaten van de KMar en de Dienst Zeehavenpolitie (ZHP) blijkt.

Regulier

Wat betreft reguliere migratie maak ik een onderscheid tussen gezinshereniging, gezinsvorming, arbeid, kennismigratie, studie en overige

¹ Respectievelijk Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1400 en Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1435.

verblijfsdoelen. Voordat een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning (VVR) gedaan kan worden, moet meestal een machtiging tot voorlopig verblijf (MVV) in het land van herkomst worden aangevraagd¹.

De daadwerkelijke instroom van reguliere migranten, de aanvragen van de VVR in Nederland, is in het eerste halfjaar van 2011 toegenomen. Het aantal aanvragen voor de VVR steeg namelijk met 10% vergeleken met het eerste halfjaar van 2010.

	2009-1	2009-2	2010-1	2010-2	2011-1
Gezinsmigratie	10.590	11.390	10.200	10.730	11.170
<i>Waarvan gezinsvorming</i>	3.990	4.930	4.180	3.760	4.000
<i>Waarvan gezinshereniging</i>	6.230	6.020	5.640	6.640	6.810
<i>Wv. Overig gezinsmigratie niet indeelbaar</i>	370	440	380	330	360
Arbeid	1.720	1.790	1.470	1.830	1.760
Studie	2.760	7.390	2.740	7.790	3.960
Kennismigrant	2.680	2.730	2.850	3.030	3.160
Overig	8.150	8.890	7.280	8.060	6.860
Totaal	25.900	32.190	24.540	31.440	26.920

Bron: IND. Afronding op 10-tallen

De categorie «Overig gezinsmigratie niet indeelbaar» betreft aanvragen voor gezinsmigratie die noch onder gezinshereniging, noch onder gezinsvorming vallen.

Het verschil van 10 aanvragen wordt veroorzaakt doordat de (afgeronde) delen niet optellen tot de (afgeronde) som. De opsomming is in dat geval niet kloppend gemaakt om, zoals gebruikelijk, zo dicht mogelijk bij de niet-afgeronde aantallen te blijven.

Bij gezinsmigratie zit de toename in vergelijking met het eerste halfjaar van 2010 niet zozeer in de aanvragen voor Gezinsvorming (daling van 4%) maar in de aanvragen voor Gezinsshereniging (stijging van 21%). De ontwikkeling op het gebied van gezinsshereniging, maar ook die van de gezinsvorming, geeft aanleiding om een aantal maatregelen te treffen. De overkomst van partners en kinderen uit landen van herkomst nu en in opeenvolgende generaties komt het integratieproces namelijk niet altijd ten goede. Binnen deze groep migranten zitten personen die weinig perspectief hebben op een zelfstandig bestaan in Nederland. Deze instroom wil ik inperken. Het uitgangspunt van het kabinet is dat alle aanvragen voor verblijf in Nederland buiten Nederland worden gestart en afgewacht. Uitzondering hierop betreft vreemdelingen die recht hebben op bescherming². De eisen voor gezinsmigratie scherp ik aan. In 2012 treden in dit kader verschillende wijzigingen van het Vreemdelingenbesluit 2000 in werking, welke ik reeds met uw Kamer heb gedeeld³. Er wordt een wachttermijn ingevoerd, de termijn voor voortgezet verblijf wordt verhoogd van 3 naar 5 jaar en er komen vrijstellingsgronden van het MVV vereiste te vervallen. Ook zal de toelating in het kader van gezinsshereniging beperkt worden tot het kerngezin.

De daling in de gezinsvorming, die is ingezet door het verscherpen van de regels in 2004, lijkt een trend te worden (ondanks het terugdraaien van de verhoogde inkomenseis in 2010). Tweedegeneratieallochtonen zijn meer op de Nederlandse situatie georiënteerd geraakt dan de eerste generatie, zij laten hun partner minder vaak dan de eerste generatie overkomen uit het land van herkomst. Er wordt door deze groep tegenwoordig merendeels getrouwd met een partner die ook in Nederland woont.⁴

Het aantal kennismigranten is in deze rapportageperiode, vergeleken met het eerste halfjaar van 2010, gestegen met 11%. Hoe de ontwikkeling op het terrein van kennismigranten zich zal doorzetten is niet duidelijk, omdat de concurrentiekracht van Nederland bij het werven van kennismigranten niet direct meetbaar is. Uit de concurrentiekrachtindex – een goede indicatie voor de concurrentiekracht – blijkt wel dat Nederland, ten opzichte van tien andere landen, een prima concurrentiepositie heeft⁵. Samen met Canada staat Nederland direct onder de favorieten de

¹ Voor de ontwikkeling bij MVV-aanvragen, zie de rapportage Vreemdelingenketen, p. 19.

² Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1400.

³ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 32 175 nr. 15.

⁴ CBS Jaarrapport Integratie 2010.

⁵ SEO Economisch onderzoek, Wat beweegt kennismigranten?, 2010.

Verenigde Staten en Zwitserland.

Dit jaar heb ik de kennismigrantenregeling aangescherpt. Om fraude tegen te gaan, stellen we marktconforme salariseisen. Naar mijn verwachting zal deze aanscherping niet van invloed zijn op de aantrekkelijkheid van Nederland. De onrust op de financiële markten en in de economie zal naar verwachting wel gevolgen hebben voor het aantal arbeids- en kennismigranten dat de komende periode naar Nederland komt.

Toezicht en handhaving

Het aantal persoonscontroles dat de KMar uitvoert in het kader van het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV), is in de rapportageperiode sterk gedaald. Dit is veroorzaakt door de uitspraak van de Raad van State over het MTV nabij de Schengenbinnengrens. Als gevolg hiervan zijn er minder illegalen in het kader van het MTV aangetroffen en zijn er dus ook minder illegalen in vreemdelingenbewaring gesteld. Ik heb het Vreemdelingenbesluit 2000 laten aanpassen. Het MTV is weer ter hand genomen door de KMar.

In de brief van 6 juli 2011¹ heb ik u uitgebreid geïnformeerd over de aanpak van fraude en misbruik door met name de groep Somalische asielzoekers en nareizigers, onder andere door een verzwaring van de bewijslast, aanvullende identificerende vragen, ondersteuning op de ambassade door IND-medewerkers en door het niet in aanmerking brengen voor nareis van personen die niet door de hoofdpersoon tijdens de asielprocedure zijn genoemd. Deze aanpak heeft duidelijk resultaat opgeleverd. Zo werd in de huidige rapportageperiode nog minder dan 10% van de mvv-aanvragen voor nareis die door Somaliërs werden ingediend in het buitenland ingewilligd. Dit komt neer op ongeveer 30 personen per maand, terwijl in 2010 nog in totaal ruim 2 300 mvv-nareisaanvragen van Somaliërs zijn ingewilligd, ruim 190 per maand.

Ook op het gebied van toezicht en handhaving neem ik volgend jaar een aantal maatregelen om illegale migratie en illegaal verblijf te ontmoedigen. Zo wordt het grenstoezicht geïntensiveerd, onder meer door het gebruik van passagiersgegevens op grond van de *Advanced Passenger Information (API)*-richtlijn en het gebruik van biometrie in het grensbewakingsproces. Een andere maatregel tref ik om vreemdelingen die hier rechtmatig verblijven maar strafrechtelijk zijn veroordeeld, eerder Nederland te kunnen uitzetten. Het Vreemdelingenbesluit pas ik daarom aan (aanscherping van de glijdende schaal). Voorts zal illegaal verblijf voortaan strafbaar worden gesteld.

De minister voor Immigratie en Asiel,
G. B. M. Leers

¹ Kamerstukken II, vergaderjaar 2010–2011, 19 637 nr. 1439.