



VISUMBELEID ALS MIGRATIEKANAAL IN NEDERLAND



VISUMBELEID ALS MIGRATIEKANAAL IN NEDERLAND

Maart 2012

Colofon

Titel Visumbeleid als migratiekanaal in Nederland

Auteur A.C. van der Helm
wetenschappelijk medewerker
T 070 779 57 17
F 070 779 43 97
ac.vd.helm@ind.minbzk.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Immigratie- en Naturalisatiedienst
Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA)
IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC)
Nederlands nationaal contactpunt voor het Europees
Migratienetwerk (EMN)
Dr. H. Colijnlaan 341 | 2283 XL Rijswijk
Postbus 5800 | 2280 HV Rijswijk

MANAGEMENTSAMENVATTING

Dit rapport beoogt inzicht te geven in de relatie tussen het visumbeleid in Nederland en de migratie naar Nederland. Op basis van dit rapport en soortgelijke rapporten uitgebracht door de overige EU-lidstaten stelt het Europees Migratienetwerk (EMN) een vergelijkend 'Europees' rapport op. In het Programma van Stockholm wordt het visumbeleid gezien als een essentieel element bij het beheren en controleren van personenverkeer en migratiestromen.

Het Nederlandse visumbeleid ziet enerzijds op visa kort verblijf, anderzijds op het visum dat als voorwaarde dient om lang verblijf te bewerkstelligen: de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De regelgeving op het gebied van het visum kort verblijf is een Europese aangelegenheid, de regelgeving op mvv-gebied is een Nederlandse aangelegenheid.

In het geval van de mvv is het verband tussen visumbeleid en migratie naar Nederland evident. Omdat de mvv een voorwaarde is voor migratie naar Nederland, is het mvv-beleid het instrument bij uitstek voor migratiemanagement. De verplichting aan de immigrant om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, stelt de overheid immers in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid in Nederland voor een voldongen feit te worden geplaagd.

Bij visa kort verblijf is dit verband minder helder, al was het maar omdat dit visum op zichzelf slechts een voorwaarde is voor verblijf van ten hoogste drie maanden. Dit kan niet als migratie worden aangemerkt. Van migratie is pas sprake bij een (beoogd) verblijf van ten minste twaalf maanden. Toch is ook in Schengenverband het streven in de aanvraag- en beoordelingsfase erop gericht om door specifieke maatregelen en het onderkennen van risicogroepen illegale immigratie te voorkomen. Daarnaast hecht Nederland bijvoorbeeld aan het stellen van het luchthaventransitvisumvereiste voor nationaliteiten die specifiek voor Nederland een risico vormen. Tegelijkertijd is het streven om bonafide reizigers te faciliteren. Daarvoor heeft Nederland onder meer het oranje-loperbeleid ingevoerd.

Hoewel visumverlening een preventief instrument is op het terrein van illegale immigratie, valt een direct verband tussen visum kort verblijf en migratie niet te staven aan de hand van een sluitende statistische onderbouwing. Er zijn geen cijfers te leveren over vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen, illegaal verblijvende vreemdelingen en asielzoekers die (eerder) in het bezit van een visum kort verblijf – of na weigering van een visum voor kort verblijf – naar Nederland zijn gekomen.

Hoofdstuk 1 brengt de beleidscontext van het visumbeleid en het doel en de gevolgde methodologie van dit rapport in kaart. Het Europese immigratie- en asielpact en het Programma van Stockholm zijn bepalend voor de EU beleidscontext.

Het nationaal beleid en wettelijk kader komen in hoofdstuk 2 aan bod, met speciale aandacht voor recente wijzigingen. Proeftuinen lopen vooruit op de procedure voor Toegang en Verblijf (TEV). Mvv-plichtige vreemdelingen zullen in deze TEV-procedure, die onder het Modern Migratiebeleid voor alle verblijfsdoelen gaat gelden, niet meer twee aparte aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en de verblijfsvergunning hoeven in te dienen. Na afgifte van de mvv verleent de IND de verblijfsvergunning ambtshalve. Hiermee wordt de legale migratie gestroomlijnd.

Na een kort overzicht van de procedure voor visa kort verblijf biedt hoofdstuk 3 een uitgebreid overzicht van de verschillende fasen in de mvv-procedure; aanvraag, beoordeling, toegang. Naast de beoogde invoering van de TEV-procedure en het oranje-loperbeleid kunnen als uitdagingen en successen bij het faciliteren van legale migratie onder meer worden aangemerkt:

- de verkorte mvv-procedure,
- de kennismigrantenregeling,
- de invoering van het Nieuwe Visuminformatiesysteem (NVIS) in 2007,
- externe dienstverlening, regionalisering en onderlinge visumvertegenwoordiging op de diplomatieke posten,
- het faciliteren van nareizende gezinsleden van vreemdelingen aan wie asiel is verleend.

De toetsing aan de verblijfsvoorwaarden tijdens de mvv-procedure terwijl de vreemdeling zich nog in het buitenland bevindt, geldt als een belangrijke succesfactor bij het voorkomen van illegale immigratie. Wat betreft het voorkomen van illegale migratie als gevolg van kort verblijf komen als uitdagingen en successen aan bod:

- de verwachtingen ten aanzien van het Europese Visuminformatiesysteem (EU-VIS), waarvan de uitrol in 2011 is begonnen,
- de terugmeldplicht bij de diplomatieke post van afgifte nadat een vreemdeling met een visum kort verblijf Nederland (of in ruimere zin: het Schengengebied) heeft bezocht,
- mogelijk misbruik van visumliberalisatie voor de Westelijke Balkan,
- asielaanvragen na inreis met een visum kort verblijf,
- misbruik van de nareisprocedure onder Somaliërs.

Hoofdstuk 4 biedt twee casestudies. Uit de case-study naar Zuid-Korea, het enige land waarvoor de mvv-eis tijdens de rapportageperiode is komen te vervallen, valt op te maken dat de immigratie vanuit dat land na afschaffing van het mvv-vereiste gestaag is blijven toenemen, terwijl de immigratie vanuit het in geografisch en economisch opzicht vergelijkbare Japan, waarvoor het mvv-vereiste nooit gegolden heeft, eerder iets lijkt af

te nemen. De voorzichtige conclusie zou kunnen luiden dat afschaffing van het mvv-vereiste de immigratie vanuit Zuid-Korea in elk geval niet belemmerd, en mogelijk juist bevorderd heeft.

Alle aspecten van het visumbeleid kort verblijf spelen in de case-study naar China. Nederland voert ook daar het oranje-loperbeleid en werft actief studenten voor het Nederlandse hoger onderwijs. Tegelijkertijd zijn binnen het programma The Wall indicaties aan het licht gekomen die duiden op misbruik en oneigenlijk gebruik van mvv- en visumprocedures.

Hoofdstuk 5, over de effecten van EU-beleid en regelgeving, besteedt aandacht aan de invoering van de Visumcode in april 2010 en de uitrol van EU-VIS.

De bevindingen in dit rapport laten zich over de periode 2000-2010 statistisch onderbouwen met de figuren en tabellen in hoofdstuk 6. Deze betreffen niet alleen visa kort verblijf en mvv's, maar ook verblijfsvergunningen, toegangswegeningen aan de grens en aanhoudingen.

Na de conclusies in hoofdstuk 7 rondt het rapport af met een bijlage over de meest recente ontwikkelingen.

INHOUD

1	Inleiding: context, doel en methodologie	9
1.1	EU beleidscontext	9
1.2	Doel	10
1.3	Methodologie	13
1.4	Definities	16
2	Beleid en wettelijk kader voor het verlenen van visa in Nederland	21
2.1	Nationaal beleid en wettelijk kader	22
2.1.1	Kort verblijf	22
2.1.2	Lang verblijf	25
2.1.3	Terugkeervisum	29
2.2	Overeenkomsten met derde landen	30
2.2.1	Visum kort verblijf	30
2.2.2	Mvv	31
2.3	Recente wijzigingen in visumbeleid en –regelgeving in de context van een gezamenlijke EU-dimensie	31
2.4	Recente wijzigingen in nationaal visumbeleid en –regelgeving in relatie tot nationale visa	33
2.4.1	Modern Migratiebeleid	33
2.4.2	Proeftuinen Modern Migratiebeleid	35
2.4.3	Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen	36
3	Praktische implementatie en organisatie	39
3.1	Procedure voor visa kort verblijf	39
3.2	Algemene procedure in de fasen van de mvv-procedure	41
3.2.1	Aanvraagfase	41
3.2.2	Beoordelingsfase	47
3.2.3	Toegang, verblijf en terugkeer	49
3.3	Visumafgifte met het oog op legale immigratie – specifieke procedure in de fasen van de visumprocedure	52
3.3.1	Nationale visumpraktijk voor de toelating van derdelanders	52
3.3.2	Uitdagingen en successen bij het faciliteren van legale immigratie	54
3.4	Visumprocedures met het oog op het voorkomen van illegale migratie	58
3.4.1	Het voorkomen van illegale migratie bij het proces van uitgifte en monitoren van visa	58
3.4.2	Het voorkomen van illegale migratie door andere maatregelen bij de uitgifte van visa	59
3.4.3	Uitdagingen en successen bij het voorkomen van illegale migratie	60

4	Samenwerking met derde landen: casestudies	65
4.1	Het faciliteren van legale migratie en/of voorkomen van illegale migratie: casestudy I - China	65
4.1.1	Reden voor de keuze van deze casestudy	65
4.1.2	Historisch overzicht van banden met het derde land	65
4.1.3	Overeenkomsten met het derde land	67
4.1.4	Eventuele andere regelingen	67
4.1.5	Statistische gegevens	71
4.1.6	Bevindingen op grond van casestudy I	78
4.2	Het faciliteren van legale migratie en/of voorkomen van illegale migratie: casestudy II – Zuid-Korea	78
4.2.1	Reden voor de keuze van deze casestudy	78
4.2.2	Historisch overzicht van banden met het derde land	79
4.2.3	Overeenkomsten met het derde land	79
4.2.4	Eventuele andere regelingen	79
4.2.5	Statistische gegevens	82
4.2.6	Bevindingen op grond van casestudy II	88
5	Effecten van EU-beleid en -regelgeving	91
6	Data en empirische onderbouwing omtrent visa afgegeven door en immigratie naar Nederland	95
6.1	D-visa (mvv)	99
6.2	Verblijfsvergunningen	104
6.3	C-visa (kort verblijf)	108
6.4	Toegangswegeningen	115
6.4.1	Toegangswegeningen: Koninklijke Marechaussee	115
6.4.2	Toegangswegeningen: Zeehavenpolitie Rotterdam	120
6.5	Aanhoudingen	122
7	Conclusies	125
	Bibliografie	127
	Bijlage I – Meest recente ontwikkelingen	129
	Bijlage II – Lijst van tabellen en figuren	133
	Tabellen	133
	Figuren	134

1 INLEIDING: CONTEXT, DOEL EN METHODOLOGIE

Dit rapport is geschreven in opdracht van het Europees Migratienetwerk (EMN). In het EMN, dat is opgericht op initiatief van de Europese Commissie, wordt informatie over migratie en asiel verzameld en geanalyseerd (onder andere maatschappelijke debatten, wetenschappelijk onderzoek, statistieken, beleid en jurisprudentie). De Stuurgroep van het EMN heeft in oktober 2010 het onderwerp van de twee door het EMN te verrichten themastudies in 2011 vastgesteld. 'Visa Policy as Migration Channel' is een van deze beide onderwerpen. Ieder nationaal contactpunt (NCP) van het EMN stelt in dit kader een nationaal rapport op, gebaseerd op de meest recente beschikbare openbare gegevens. Als nationaal contactpunt voor het EMN in Nederland is het Informatie- en Analysecentrum (INDIAC) van de Stafdirectie Uitvoeringsbeleid, thans Directie Uitvoeringsstrategie en Advies, van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) verantwoordelijk voor het Nederlandse rapport. Op basis van dit rapport en de rapporten uitgebracht door de overige lidstaten stelt het EMN een EU-breed vergelijkend rapport op.

1.1 EU beleidscontext

Een van de vijf essentiële engagementen van het in oktober 2008 door de Europese Raad aangenomen Europese immigratie- en asielpact¹ is het verbeteren van de doeltreffendheid van de buitengrenscontroles. Daartoe moeten de voorwaarden voor de afgifte van visa vóór aankomst aan de buitengrenzen integraal deel uitmaken van het geïntegreerde grensbeheer. Onder dit engagement is de Raad onder meer overeengekomen om met behulp van het Europese visuminformatiesysteem (VIS – in Nederland beter bekend als EU-VIS) – de afgifte van biometrische visa algemeen toe te passen, de samenwerking tussen de consulaten van de lidstaten te intensiveren, ook op het gebied van beschikbare middelen en, wat betreft visa, geleidelijk en op vrijwillige basis te komen tot gemeenschappelijke consulaire diensten.

Volgens het Programma van Stockholm,² dat de belangrijkste beleidsdoelstellingen met het oog op de ontwikkeling van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie in de komende jaren formuleert, dient een gemeenschappelijk Europees visumbeleid het doel om de 'toegang tot Europa in een geglobaliseerde wereld' te beheren.

*"Voor zakenlui, studenten, wetenschappers, werknemers, mensen die internationale bescherming behoeven en anderen die er een legitiem belang bij hebben het grondgebied van de Unie te betreden, moet toegang tot Europa effectiever en efficiënter worden. Tegelijkertijd moeten de Unie en haar lidstaten hun burgers veiligheid kunnen bieden. Geïntegreerd grensbeheer en visumbeleidsmaatregelen moeten zo zijn geconcepieerd dat ze deze doelstellingen dienen."*³

1 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st13/st13440.nl08.pdf>.

2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:nl:PDF>.

3 Programma van Stockholm, paragraaf 1.1 Politieke prioriteiten.

Beleid op het gebied van visa voor zowel kort verblijf als lang verblijf wordt dus gezien als een essentieel element bij het beter beheren en controleren van personenverkeer, respectievelijk migratiestromen. Het wordt gezien als een instrument voor de Lidstaten, die een balans moeten vinden tussen de zorg voor veiligheid en de zorg voor een effectieve en efficiënte toegang tot het grondgebied van de EU.

Een van de hoofdstukken van het Actieplan ter uitvoering van het Stockholm Programma⁴ is gewijd aan het garanderen van de veiligheid van Europa. Daarin staat niet alleen dat de EU een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen nastreeft binnen een verruimd Schengenverband, maar ook dat mobiliteit verder gefaciliteerd en een hoog niveau van interne veiligheid gegarandeerd moeten worden. Met name met buurlanden van de EU is het streven gericht op visumliberalisatie, om op duidelijk omschreven voorwaarden contacten van persoon tot persoon te vergemakkelijken. Het Actieplan stelt verder dat binnen het kader van een risicogestuurd aanpak een uitgaande toepassing van moderne technologie bij grenscontrole Europa toegankelijker kan maken voor bonafide reizigers en bevorderlijk kan zijn voor industriële innovatie in de EU. Zodoende draagt dit bij aan de Europese welvaart en groei en het gevoel van veiligheid van de EU-burgers. Van groot belang daarbij is het operationeel worden van de systemen Schengeninformatiesysteem II (SIS II) en VIS. In het Actieplan staat verder dat de EU een daadwerkelijk gemeenschappelijk migratiebeleid zal ontwikkelen, bestaande uit nieuwe en flexibele modellen voor de toelating van legale immigranten. Dit moet de EU in staat stellen om in te spelen op toenemende mobiliteit en de behoeften van nationale arbeidsmarkten, zonder af te doen aan de eigen competentie van de Lidstaten op dit gebied.

Ook de in februari 2010 aangenomen EU Internal Security Strategy⁵ hecht groot belang aan de samenwerking tussen de Lidstaten en benadrukt dat de inwerkingtreding van de Visumcode en de verdere ontwikkeling van het Schengen Informatiesysteem (SIS), evenals elektronische grenscontrolesystemen zoals een entry-exit systeem, zullen bijdragen aan een geïntegreerd grensmanagement op geautomatiseerde grondslag. Ook de dialoog en samenwerking met derde landen van herkomst en transit zijn volgens deze strategie essentieel, bijvoorbeeld om capaciteit voor grenstoezicht op te bouwen.

1.2 Doel

Het voornaamste doel van dit rapport is een analyse te geven van het verband tussen visumbeleid en migratiemanagement en –controle, daarbij inbegrepen de aanpak van illegale migratie.

Deze EMN-studie verschaft beleidsmakers en onderzoekers inzicht in de effecten van visumbeleid op het managen van migratie, zowel het faciliteren van legale migratie als het voorkomen van illegale migratie. Bovendien zal met name het EU-brede syntheserapport inzicht moeten geven in de effectiviteit van de verschillende strategieën om visumbeleid in te zetten voor het managen van migratie. Een belangrijk facet daarbij is

4 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:EN:PDF>.

5 http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/113055.pdf.

de samenwerking met derde landen, vooral op het gebied van facilitering en bilaterale/multilaterale overeenkomsten. Best practices worden in kaart gebracht en nationaal beleid wordt in een EU-brede context geplaatst. Ten slotte richt deze EMN-studie zich op de gevolgen van EU-beleid voor het nationale beleid.

Zoals gebruikelijk bij EMN-studies, beperkt ook deze studie zich tot derdelanders. EU-onderdanen en hun familieleden hebben immers op grond van Richtlijn 2004/38/EG recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten. Hetzelfde geldt voor burgers van IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland, die daarom eveneens buiten het bestek van deze studie vallen.

De specifieke doelstellingen van dit nationale rapport zijn:

- Een beleidsoverzicht te geven van Schengen-visa en nationale visa in Nederland, voor zover dit visumbeleid wordt ingezet voor het managen van migratie en/of het voorkomen van illegale migratie, inclusief een analyse van de Europese en nationale wet- en regelgeving op dit gebied (zoals de voorbereidingen op de implementatie van het Visum Informatiesysteem (VIS), de Visumcode, enz.);
- Een beknopt overzicht te geven van de praktische implementatie en organisatie van visumwet- en regelgeving in Nederland, door de drie belangrijkste stadia van de visumprocedure in kaart te brengen (Aanvraag; Beoordeling; Binnenkomst en verblijf). In het geval van Nederland gaat het hierbij om de mvv-procedure, wat – afgezien van het terugkeervisum – de enige nationale visumprocedure is, in tegenstelling tot de internationale Schengenprocedures voor visa kort verblijf. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende verblijfsdoelen (onderzoek, arbeid, studie, enz.). De mvv-procedure is direct gerelateerd aan de latere afgifte van een verblijfsvergunning, en is als zodanig een middel om illegale migratie tegen te gaan;
- Informatie te verschaffen over de praktische toepassing in Nederland van de immigratieregels neergelegd in Richtlijnen 2009/50/EG (hooggekwalificeerde baan),⁶ 2003/86/EG (gezinshereniging)⁷ en 2005/71/EG (wetenschappelijk onderzoek),⁸ die de betrokken lidstaat verplichten de onderdaan van een derde land alle medewerking te verlenen om de benodigde visa te verkrijgen;
- Het verband te onderzoeken tussen visumbeleid en migratiemanagement door middel van twee casestudies over de samenwerking met een derde land, in dit geval respectievelijk China en Zuid-Korea, inclusief een analyse van statistische en empirische gegevens;
- De effecten van EU-beleid en –wetgeving op nationaal beleid, procedures en praktijk te onderzoeken;
- Verder beschikbare statistische gegevens over visumafgifte weer te geven en te analyseren;
- Conclusies te trekken over de mate waarin een verband bestaat tussen visumbeleid en migratiemanagement.

6 Artikel 7, lid 1. Digitaal beschikbaar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:NL:PDF>.

7 Artikel 13, lid 1. Digitaal beschikbaar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:NL:PDF>.

8 Artikel 14, lid 4. Digitaal beschikbaar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:289:0015:0022:NL:PDF>.

De uitkomsten van deze studie zijn vooral van belang voor:

- De beleidsafdelingen op de bij visumbeleid en migratie betrokken ministeries;
- Wetenschappelijk onderzoekers en NGO's;
- Overige geïnteresseerden in visumbeleid en legale migratie.

1.3 Methodologie

Deze rapportage is het resultaat van deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld door A.C. van der Helm, wetenschappelijk medewerker bij INDIAC. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de afdelingen Uitvoeringsadvies (AUA) van de IND. Bovenal is de medewerking van de directie Consulaire Zaken en Migratiebeleid (DCM) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken van grote waarde gebleken.

Informatie over beleid en wettelijk kader voor het verlenen van visa in Nederland is met name over de machtiging tot voorlopig verblijf ontleend aan het Nederlandse vreemdelingenrecht. Verlening van visa kort verblijf wordt voornamelijk bepaald door Europese regelgeving en niet door nationale regelgeving. In dit verband zijn met name de volgende verordeningen van belang: Verordening 539/2001 inzake de visumplichtige nationaliteiten; verordening 810/2009 Visumcode en het hierbij behorende praktisch Handboek Visumcode; verordening 767/2008, de zogenoemde VIS verordening. Aanvullende informatie over de praktische tenuitvoerlegging van de visumverlening is betrokken bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Een belangrijke bron van informatie over de consulaire dienstverlening aan vreemdelingen is het evaluatierapport Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010 van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.⁹ Uitvoerige informatie over visa kort verblijf is beschikbaar in een zestal trendrapportages visa kort verblijf, opgesteld door INDIAC. De meest recente Trendrapportage visa kort verblijf dateert van mei 2010 en geeft de ontwikkelingen in de periode 2005 tot en met 2009 weer.¹⁰ De eerdere vijf trendrapportages bestrijken gezamenlijk de periode vanaf 1997 tot en met 2008. Beknopt maar waardevol is ook de informatie over toegang, visum kort verblijf en mvv in het overzichtswerk Nederlands vreemdelingenrecht van Kuijer/Steenbergen.¹¹

Voor de casestudies in hoofdstuk 4 hebben de diplomatieke posten in China, Zuid-Korea en Japan hun welwillende medewerking verleend aan een schriftelijke enquête.

Statistische gegevens zijn ontleend aan een verscheidenheid aan bronnen.

VIS/Convos

Op alle diplomatieke posten in het buitenland is op 1 januari 1995 het Nederlandse Visuminformatiesysteem (VIS) in gebruik genomen. VIS registreert de aanvraagbeoordeling en verstrekking of weigering van visa – zowel visa kort verblijf als mvv's. Per post is VIS een zelfstandig systeem met een eigen historische database. Slechts een deel van de in VIS op de posten beschikbare aanvraaggegevens is periodiek verstuurd naar het centrale verzamelstelsel van het Ministerie van Buitenlandse Zaken in Den Haag, VIS/Convos (Consultatie en voorlegstelsel) genaamd. Alleen deze informatie is geautomatiseerd beschikbaar.

Vanaf 1 oktober 2007 is het Ministerie van Buitenlandse Zaken stapsgewijs overgegaan

⁹ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011).

¹⁰ INDIAC (2010a).

¹¹ Kuijer 2005.

tot implementatie van het Nieuwe Visuminformatiesysteem (NVIS), waarover hieronder meer. Dit betekent dat bepaalde diplomatieke posten vanaf 1 oktober 2007 geen gebruik meer hebben gemaakt van VIS, en dat zij VIS/Convos vanaf die datum niet meer van informatie hebben voorzien. Sinds omstreeks 1 mei 2008 is VIS op alle posten vervangen door NVIS. Deze rapportage gebruikt gegevens uit VIS/Convos over de periode van 1 januari 2001 tot en met omstreeks 1 mei 2008.

NVIS

Zoals gezegd zijn de diplomatieke posten vanaf 1 oktober 2007 gefaseerd overgegaan tot het registreren van hun gegevens in NVIS. Anders dan bij het vervangen systeem VIS het geval was, registreert NVIS wel alle op de posten ingevoerde aanvraaggegevens volledig en centraal. Voor deze rapportage is zowel voor visa kort verblijf als mvv's gebruik gemaakt van gegevens uit NVIS over de periode 1 oktober 2007 tot en met 31 december 2010. Een groot deel van de gegevens over mvv-verleningen is echter niet gebaseerd op NVIS, maar op INDIS.

INDIS

Uit het IND Informatiesysteem (INDIS) zijn gegevens betrokken over de verstrekking en intrekking van verblijfsvergunningen, alsmede de afwijzing van aanvragen daartoe. Ook cijfers over aanhoudingen zijn uit INDIS betrokken. Al deze INDIS-gegevens zijn eveneens beschikbaar in Eurostat, de database van het Europese bureau voor Statistiek in Luxemburg. Ook zijn de mvv-cijfers grotendeels betrokken uit INDIS. In de praktijk blijken de in INDIS beschikbare gegevens over mvv-verleningen zich beter te lenen voor de uitsplitsing in verschillende verblijfsdoelen conform de gegevenslevering over verblijfsvergunningen aan Eurostat. Hierbij past de kanttekening dat de gegevens uit NVIS en INDIS niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar zijn. Er treden kleine verschillen tussen de gegevens uit deze systemen op, doordat INDIS andere registratiemomenten en peildata kent dan NVIS. Overigens zijn geen INDIS-gegevens van vóór 2005 gebruikt. Dit heeft ermee te maken dat de Vreemdelingenpolitie in de eerste jaren van de rapportageperiode nog betrokken was bij de beoordeling van mvv-aanvragen en een eigen registratiesysteem hanteerde. Gegevens uit de verschillende in die periode bij de mvv-beoordeling gebruikte registratiesystemen laten zich moeilijk met elkaar vergelijken.

VBS

Informatie over toegangsweigeringen aan de grens door de Koninklijke Marechaussee (KMar) is voor de periode 2006-2010 ontleend aan het registratiesysteem Vreemdelingenbasissysteem (VBS), dat sinds 1 januari 2006 in gebruik is. Voor die datum had de Koninklijke Marechaussee het Processen-Administratie-Systeem (PAS) in gebruik. Voor dit rapport zijn echter geen gegevens uit PAS beschikbaar. Met name bij de telling van Chinese onderdanen aan wie de Koninklijke Marechaussee de toegang heeft geweigerd, doen zich overigens kleine verschillen voor tussen de algemene weigeringscijfers, zoals weergegeven in de top-10 tabellen in paragraaf 6.1.1, en de cijfers naar afwijzingsgrond, zoals weergegeven in de tabel in paragraaf 4.11. De verklaring hiervoor is

dat de top-10 tabellen in paragraaf 6.1.1 zijn gebaseerd op het 'bevroren bestand' in VBS over de verschillende jaren, terwijl de tabellen naar weigeringsgrond in paragraaf 4.1.1 zijn gebaseerd op het 'dynamisch bestand' in VBS.

In VBS zijn ook gegevens beschikbaar over visumverlening aan de grens door de Koninklijke Marechaussee. Deze visumverlening betreft vrijwel uitsluitend B-visa. B-visa ofwel doorreisvisa maken echter geen deel uit van de onderzoeksopzet van dit rapport.¹²

ZUIS

Gegevens over toegangsweigeringen aan de grens door de Zeehavenpolitie Rotterdam zijn afkomstig uit het sinds 24 juni 2002 operationele registratiesysteem ZUIS. Om dezelfde reden waarom visumverlening aan de grens door de Koninklijke Marechaussee buiten beschouwing blijft, blijft in dit rapport ook de visumverlening aan de grens door de Zeehavenpolitie buiten beschouwing.¹³

CBS

Gegevens over de bevolkingssamenstelling en immigratie zijn ontleend aan de database van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek).

KMI

De gegevens met betrekking tot personen die (gedwongen) uit Nederland zijn vertrokken werden tot 1 januari 2007 door de IND verzameld. Vanaf 1 januari 2007 zijn veel taken die samenhangen met de terugkeer van onrechtmatig in Nederland verblijvende personen overgedragen aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). De gegevens worden vanaf die datum verzameld door de centrale overheid met behulp van een database genaamd Ketenbrede Management Informatie (KMI), waar gegevens van DT&V, de Koninklijke Marechaussee en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) samenkomen.

De verschillende informatiebronnen zijn niet allemaal even volledig en niet altijd zonder meer met elkaar te combineren. Zo geeft deze rapportage met betrekking tot de in het buitenland ingediende visumaanvragen weer wat in de bronsystemen VIS/Convos en NVIS is geregistreerd. Wanneer in het systeem geregistreerd staat dat een bepaalde waarde niet bekend is, dan is dit weergegeven in de rapportage met als waarde 'onbekend', bijvoorbeeld wanneer het verblijfsdoel bij een verleend C-visum niet bekend is. Overigens is sinds de invoering van NVIS het aantal onbekende velden sterk afgenomen. Voorts hebben de overzichten in deze rapportage betrekking op aantallen visumaanvragen die niet per definitie gelijk zijn aan de aantallen personen die naar of via Nederland willen reizen. Dit komt ten eerste omdat pas sinds december 2005 meereizende kinderen en partners een eigen visum dienen aan te vragen. Daarvoor kon één visum

12 Let wel: sinds het van toepassing worden van de visumcode op 5 april 2010 bestaat het B-visum niet meer. Ook in geval sprake is van visumverstrekking met als doel doorreis wordt vanaf deze datum een C-visum afgegeven. Ter wille van de vergelijkbaarheid met de gehele periode vóór 5 april 2010 zijn deze door de Koninklijke Marechaussee verstrekte C-visa in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

13 Let wel: zoals aangegeven in voetnoot 12 bestaat sinds het van toepassing worden van de visumcode op 5 april 2010 het B-visum niet meer. Ook in geval sprake is van visumverstrekking met als doel doorreis wordt vanaf deze datum een C-visum afgegeven. Ter wille van de vergelijkbaarheid met de gehele periode vóór 5 april 2010 zijn ook deze door de Zeehavenpolitie verstrekte C-visa in dit rapport buiten beschouwing gelaten.

ook worden afgegeven ten behoeve van een meereizende partner of minderjarig kind die in hetzelfde paspoort als de visumaanvrager geregistreerd stond(en). Ten tweede zijn collectieve visa afgegeven, waarbij één visumaanvraag betrekking heeft op meerdere personen. Ten derde kan natuurlijk één persoon in een bepaalde periode meerdere visumaanvragen indienen.

1.4 Definities

Dit rapport gaat uit van de definities van relevante termen in de *EMN Asylum and Migration Glossary*.¹⁴ De termen en definities in deze door het EMN ontwikkelde verklarende woordenlijst hebben onder andere als doel om de vergelijkbaarheid van de tussen de EU-lidstaten uitgewisselde informatie te vergroten. De definities hieronder zijn op de Nederlandse situatie toegespitst. In de gevallen waarin de EMN Glossary geen op de Nederlandse situatie toegesneden definitie biedt, gaat de hieronder geleverde definitie uit van de Nederlandse wet- en regelgeving.

Aanmeldingsplicht: verplichting voor de houder van een geldige mvv om zich binnen een termijn van drie dagen na binnenkomst in Nederland in persoon aan te melden bij de korpschef van de gemeente waar hij gaat verblijven.

Derland: onderdaan van een derde land, dat wil zeggen een land dat geen deel uitmaakt van de Europese Unie.

Economische binding: De mate van duurzaamheid van de economische situatie van de vreemdeling in het land van herkomst. Deze wordt gemeten aan werksituatie, hoogte en regelmatigheid van het inkomen, sociale status, bezit van onroerend goed, etc.

Inburgering: een van de voorwaarden waaraan een vreemdeling moet voldoen voordat hij in het bezit wordt gesteld van een mvv dan wel verblijfsvergunning. De vreemdeling is pas ingeburgerd als hij voldoende Nederlands spreekt. Daarnaast is enige kennis van de Nederlandse maatschappij bepalend om te beoordelen of een vreemdeling voldoende is ingeburgerd.

Land van herkomst: het land of de landen van de nationaliteit of van de vroegere gewone verblijfplaats.

Land van nationaliteit: het land waarvan iemand onderdaan is.

Machtiging tot Voorlopig Verblijf (mvv): visum voor de toegang tot Nederland voor verblijf van meer dan drie maanden, om hier een verblijfsvergunning aan te vragen. Zie hieronder: D-visum.

Migrant: persoon die zich voor een periode van ten minste twaalf maanden vanuit het ene land vestigt in een ander land.

Referent: een natuurlijk persoon of een rechtspersoon die belang heeft bij de komst van een vreemdeling naar Nederland en zich garant stelt voor deze vreemdeling gedurende diens verblijf in Nederland.

Referentenprocedure: de procedure waarbij, voordat een vreemdeling zelf een mvv aanvraagt, een in Nederland verblijvende referent om een advies vraagt aan de IND in verband met het voornemen van de vreemdeling om een mvv aan te vragen in het buitenland. Dit is de zogenoemde mvv-adviesprocedure. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan voor het verblijfsdoel waarvoor de vreemdeling naar Nederland wil komen, machtigt de IND onder voorbehoud de diplomatieke post in het land van herkomst of bestendig verblijf om een mvv af te geven.

Schengeninformatiesysteem (SIS): een gemeenschappelijk informatiesysteem, dat bestaat uit een nationaal deel bij elk der Schengenlanden en een technisch ondersteunende functie. Door middel van het Schengeninformatiesysteem staan signaleringen van personen via geautomatiseerde bevraging ter beschikking van de door de Schengenlanden aangewezen autoriteiten bij de uitoefening, naar nationaal recht, van grenscontroles aan de buitengrens en andere politie- en douanecontroles in het binnenland. Ook zijn deze gegevens beschikbaar ten behoeve van ondermeer de visumverleningsprocedure en de afgifte van verblijfstitels.

Sociale binding: De mate van duurzaamheid van de sociale situatie van de vreemdeling in het land van herkomst. Deze wordt gemeten aan familiebanden of andere persoonlijke bindingen in het land van herkomst, afgezet tegen dergelijke bindingen in de lidstaten, de huwelijks staat, et cetera.

Terugkeervisum: visum voor de toegang tot Nederland van een vreemdeling die Nederland tijdelijk zal verlaten.

Toegang: toestemming van de Nederlandse overheid aan een vreemdeling om Nederland binnen te reizen.

Toegang (illegaal): het binnenreizen van een vreemdeling zonder toestemming van de Nederlandse overheid. In Schengen-context: het binnenreizen van een vreemdeling zonder te voldoen aan de toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen, zoals opgesomd in artikel 5 van de Schengengrenscore (SGC).¹⁵

Toegang (legaal): het binnenreizen van een vreemdeling met toestemming van de Nederlandse overheid. In Schengen-context: het binnenreizen van een vreemdeling waarbij hij voldoet aan de voorwaarden van artikel 5 van de Schengengrenscore (SGC).

Toegang en Verblijfsprocedure (TEV): een procedure waarin het verzoek om een machtiging tot voorlopig verblijf met de aanvraag voor een verblijfsvergunning is samengevoegd.

¹⁵ Zie <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:NL:PDF>.

Toegangsweigering: het onthouden van toestemming door de Nederlandse overheid aan een vreemdeling om Nederland binnen te reizen. In Schengen-context: het onthouden van toestemming door de Nederlandse overheid aan een vreemdeling om Nederland binnen te reizen omdat hij niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 5 van de Schengengrenscore (SGC).

Toelating: toestemming van de Nederlandse overheid aan een vreemdeling om voor een langere periode in Nederland te verblijven.

Verblijfsvergunning: de toestemming die de Nederlandse autoriteiten verlenen aan een onderdaan van een derde land om legaal op het grondgebied van Nederland te verblijven, overeenkomstig artikel 1, lid 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 1030/2002 van de Raad van 13 juni 2002 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.¹⁶

Verblijfsdoel: de reden waarom een vreemdeling in Nederland wil verblijven.

Vestigingsgevaar: het risico dat de aanvrager van een visum voor kort verblijf permanente illegale vestiging op het grondgebied van de lidstaten beoogt. Het aangegeven doel van de reis is in dit geval een voorwendsel om het visum te verkrijgen, benodigd om het grondgebied van de lidstaten binnen te reizen.

Visum: de machtiging of de beslissing van de Nederlandse autoriteiten die vereist is met het oog op een doorreis of de binnenkomst voor een voorgenomen verblijf in Nederland of een van de andere Schengenlanden. Voor de verschillende soorten visa gelden de volgende definities:

- i) visum voor verblijf van langere duur (D-visum): de machtiging of de beslissing die vereist is voor de binnenkomst voor een voorgenomen verblijf van meer dan drie maanden – in Nederland is dit de machtiging tot voorlopig verblijf;
- ii) visum voor kort verblijf (C-visum): de machtiging of de beslissing die vereist is voor de binnenkomst voor een voorgenomen verblijf in van in totaal ten hoogste drie maanden;
- iii) doorreisvisum (B-visum): de machtiging of de beslissing die vereist is om over het grondgebied te reizen, die niet geldt voor de transitzone op luchthavens;¹⁷
- iv) transitvisum voor luchthavens (A-visum): de machtiging of de beslissing waarbij het een onderdaan van een derde land voor wie dit bijzondere vereiste geldt, wordt toegestaan zich tijdens een tussenlanding of bij een overstap tijdens een internationale vlucht in de transitzone van een luchthaven op te houden, zonder het nationale grondgebied te betreden.

Visuminformatiesysteem (VIS): een systeem voor de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa, waarin de bevoegde nationale autoriteiten informatie op het gebied van visa kunnen invoeren, deze kunnen bijwerken en langs elektronie-

¹⁶ Digitaal beschikbaar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:157:0001:0007:NL:PDF>.

¹⁷ Met inwerkingtreding van de Visumcode, per april 2010, afgeschaft.

sche weg kunnen raadplegen. In Nederland beter bekend als EU-VIS (Europees Visuminformatiesysteem). Niet te verwarren met het voormalige Visuminformatiesysteem (VIS) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, dat in 2007 is vervangen door het Nieuwe Visuminformatiesysteem (NVIS).

2 BELEID EN WETTELIJK KADER VOOR HET VERLENEN VAN VISA IN NEDERLAND

Voor het gebruik en het doel van visa maakt het *Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie*¹⁸ voor derdelanders onderscheid tussen kort verblijf en lang verblijf. Artikel 77, lid 2 behandelt het kort verblijf, dat voor Nederland zoals ook voor het merendeel van de lidstaten is geregeld in het verdrag van Schengen. Artikel 79, lid 2 behandelt het lang verblijf in het kader van een gemeenschappelijk immigratiebeleid.

Meer in het bijzonder bepaalt artikel 77, lid 2, onder a dat het Europees Parlement en de Raad maatregelen moeten vaststellen voor “het gemeenschappelijk beleid inzake visa en andere verblijfstitels van korte duur”. Het Schengenbeleid voor kort verblijf vindt zijn weerslag in de Schengen Visumcode,¹⁹ de Schengengrenscore²⁰ en Raadsverordening 539/2001. Deze Raadsverordening geeft een lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en een lijst van derde landen waarvan de onderdanen van die plicht zijn vrijgesteld. Dit visum wordt afgegeven door een lidstaat en regelt de toelating van een derdelander tot deze lidstaat, of meerdere lidstaten, voor een verblijf van niet langer dan drie maanden binnen een periode van zes maanden. Ook in Nederland geldt het Schengenbeleid. Meer hierover in paragraaf 2.1.1.

Voor lang verblijf bepaalt artikel 79, lid 2, onder a dat het Europees Parlement en de Raad maatregelen moeten vaststellen op het gebied van “de voorwaarden voor toegang en verblijf, en normen betreffende de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, onder andere met het oog op gezinshereniging”. Derdelanders die langer dan drie maanden in een of meer lidstaten willen verblijven, moeten ofwel in het bezit zijn van een visum lang verblijf ofwel een verblijfsvergunning, afgegeven door de betreffende lidstaat. Nederland kent in strikte zin geen visa lang verblijf, zodat derdelanders voor een verblijf van langer dan drie maanden in Nederland in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning. In veel gevallen moet de derdelander die langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven wel in het bezit zijn van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) om Nederland in te kunnen reizen. Deze mvv is een D-visum. Meer hierover in paragraaf 2.1.2.

18 Digitaal beschikbaar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:nl:PDF>.

19 Digitaal beschikbaar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:243:0001:0058:NL:PDF>.

20 Digitaal beschikbaar: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:NL:PDF>.

2.1 Nationaal beleid en wettelijk kader

2.1.1 *Kort verblijf*

Nederland is een Schengenland en voert daarom geen zelfstandig visumbeleid. Schengenlanden zijn landen waartussen geen grenscontrole voor personen plaatsvindt. Dit is vastgelegd in de Schengen-Grenscore en de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO), die voortvloeien uit het Akkoord van Schengen, ook wel het Schengenverdrag genoemd. De Schengenlanden hebben gezamenlijke afspraken gemaakt over onder meer het visumbeleid. Het Schengenverdrag is onderdeel van regelgeving van de Europese Unie, maar ook niet-EU-lidstaten kunnen zich aansluiten bij het verdrag.

Een groot deel van de buitenlandse bezoekers aan Nederland is visumplichtig en heeft voor een beoogd verblijf korter dan negentig dagen een visum nodig om Nederland in te komen.²¹ Of een vreemdeling in het bezit dient te zijn van een visum kort verblijf, hangt af van de nationaliteit van de aanvrager en de duur van het voorgenomen verblijf. De Schengen Uitvoeringsovereenkomst (SUO) en de Gemeenschappelijke Visuminstructies vormden hierbij tot 5 april 2010 het wettelijk kader. Vanaf 5 april 2010 is de Visumcode in de plaats gekomen van de Gemeenschappelijke Visuminstructies en een deel van de SUO (art. 9 t/m 17).

De Visumcode, een verordening die op 13 juli 2009 is aangenomen, bevat regels met betrekking tot procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa voor kort verblijf. Naast de Visumcode is een Praktisch Handboek vastgesteld, dat aanwijzingen en voorbeelden bevat voor de praktische toepassing van de Visumcode, om een uniforme toepassing van de Visumcode binnen de lidstaten te waarborgen.

Het visum geeft aan dat er op het moment van afgifte geen bezwaar bestaat tegen de binnenkomst voor een tijdelijk verblijf of doorreis naar een derde land. Dit is zichtbaar gemaakt door het aanbrengen van een sticker in het paspoort of een ander geldig grensoverschrijdingdocument. Een visum geeft echter géén onherroepelijk recht op binnenkomst, want ook bij inreis dient nog steeds aan de voorwaarden voor binnenkomst te worden voldaan. Een visum afgegeven door een van de landen die partij is bij de Schengen Visumcode is geldig voor alle Schengenlidstaten, tenzij sprake is van een territoriaal beperkt visum. Doel van het visumbeleid is het controleren en reguleren van de toegang van vreemdelingen tot het Schengengrondgebied, meer bijzonder tot dat van Nederland. Hierbij zijn verschillende belangen gediend, te weten economische, politieke, culturele en humanitaire belangen en het belang van het bewaken van de openbare orde (waaronder illegaal verblijf), nationale veiligheid en internationale betrekkingen.

Kort gezegd dient de visumplicht dus twee doelen: (1) bonafide vreemdelingen de mogelijkheid bieden naar Nederland en het Schengengebied te reizen en (2) ongewenste vreemdelingen het recht tot betreding van het Schengengebied te ont-

21 Overzicht van niet-visumplichtige nationaliteiten: <http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/burgerzaken/visa/visumverlening-nederland-schengenvisum/overzicht-visumplichtige-nationaliteiten/verblijf-korter-dan-90-dagen/niet-visumplichtige-nationaliteiten-kort-verblijf.html>

zeggen.²² Tot deze laatste categorie behoren ook vreemdelingen van wie wordt vermoed dat zij de niet (tijdig) zullen terugkeren nadat de geldigheidsduur van hun visum is verstreken, de zogenaamde overstayers.

Op dit moment behoren de volgende 26 landen tot het Schengengebied: België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Letland, Liechtenstein,²³ Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden en Zwitserland. Enkele van deze landen (Noorwegen, IJsland en Zwitserland) behoren niet tot de EU. Daarentegen behoren enkele EU-lidstaten (Ierland, Verenigd Koninkrijk) niet tot het Schengengebied, omdat zij hun eigen grenscontrole willen handhaven. De EU-lidstaten Bulgarije, Cyprus en Roemenië zullen naar verwachting op een later tijdstip het Akkoord van Schengen volledig gaan toepassen en deel gaan uitmaken van het Schengengrondgebied.

Visa voor kort verblijf zijn onder te verdelen in verschillende visumtypes.²⁴ Op de site van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (www.minbuza.nl) staan de nationaliteiten vermeld waarop onderstaande soorten visa al dan niet van toepassing zijn. In het Schengengebied bestaan de volgende soorten visa:

Transitvisum voor de luchthavens (A-visum)

Met dit visum mogen vreemdelingen zich tijdens tussenlandingen bij een internationale vlucht in de internationale transitzone van een luchthaven ophouden, zonder toegang tot het nationale grondgebied van het betrokken Schengenland te verkrijgen.²⁵

Doorreisvisum (B-visum)

Tot voor kort mochten vreemdelingen met dit visum over het grondgebied van de Schengenlanden reizen om zich vanuit een derde staat naar het grondgebied van een andere derde staat te begeven. Dit was het type visum dat veelal aan aan- of afmonsterende zeelieden werd verstrekt. Het doorreisvisum was geldig voor één, twee of (bij wijze van uitzondering) verscheidene doorreizen, met dien verstande dat de duur van elke doorreis niet meer dan vijf dagen mocht bedragen. Bij de inwerkingtreding op 5 april 2010 van de Visumcode is het B-visum vervallen. In plaats daarvan is nu het C-visum met als doel 'doorreis' gekomen. Zoals eerder opgemerkt²⁶ maken B-visa geen onderdeel uit van deze rapportage.

22 Deze verwoording is evenals veel andere informatie, met name over recente ontwikkelingen op het gebied van de visumverleningsprocedure, ontleend aan het evaluatierapport Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010, Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011).

23 Per 19 december 2011.

24 Zie voor een korte weergave ook hierboven de definitielijst in paragraaf 1.3.

25 Overzicht van luchthaventransitvisumplichtige nationaliteiten: <http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/burgerzaken/visa/visumverlening-nederland-schengenvisum/overzicht-visumplichtige-nationaliteiten/verblijf-korter-dan-90-dagen/visumplichtige-nationaliteiten-luchthaven-transit.html>.

26 Paragraaf 1.3.

Visum voor kort verblijf of reisvisum (C-visum)

Met dit visum mogen vreemdelingen voor andere dan met immigratie verband houdende doeleinden om binnenkomst van het Schengengebied verzoeken. Te rekenen vanaf de datum van eerste binnenkomst mag hierbij noch de duur van een ononderbroken verblijf, noch de duur van de achtereenvolgende verblijven meer dan drie maanden per zes maanden bedragen. Dit visum kan voor één (enkelvoudig visum) of meerdere (meervoudig visum) binnenkomsten worden afgegeven. Meervoudige visa worden met name verstrekt aan vreemdelingen die zich bijvoorbeeld voor zakenreizen veelvuldig naar één of meer Schengenlanden begeven. De geldigheidsduur van een dergelijk visum bedraagt één jaar en in uitzonderingsgevallen meer dan één maar ten hoogste vijf jaar. Ook in deze gevallen geldt dat de verschillende verblijven niet meer dan in totaal drie maanden per zes maanden mogen duren.²⁷

Collectief visum (B- of C-visum)

Het doorreisvisum (B-visum) of reisvisum voor een verblijfsduur van ten hoogste 30 dagen (C-visum) kon tot voor kort op een collectief paspoort worden aangebracht, tenzij de nationale wetgeving zich daartegen verzette.

Een groep vreemdelingen (van minimaal 5 tot maximaal 50 personen) die, voordat zij besloten de reis te maken, sociaal of institutioneel waren georganiseerd en voor zover en voor zover ze als groep het Schengengebied binnenkwamen, daar verbleven en uit het Schengengebied vertrokken, konden dit visum verkrijgen. In afwijking van het bovenstaande konden zeelieden collectieve doorreisvisa verkrijgen overeenkomstig het bepaalde in Verordening (EG) nr. 415/2003 van de Raad van 27 februari 2003, betreffende de afgifte van visa aan de grens. In de praktijk ging het bij de verlening van groepsvisa voornamelijk om zeelieden. Bij de inwerkingtreding op 5 april 2010 van de Visumcode is echter niet alleen het B-visum, maar ook het collectieve visum vervallen.

De hierboven genoemde visa voor kort verblijf zijn in principe geldig voor het hele Schengengebied. Zowel het gebied waarvoor het visum geldig is als de vorm waarin het visum is verstrekt, kan echter van deze hoofdregel afwijken. Dit is het geval bij het visum met territoriaal beperkte geldigheid en bij de visumverklaring.

Visum met territoriaal beperkte geldigheid

Wanneer geen visum voor het gehele Schengengebied kan worden afgegeven, is het in een aantal gevallen mogelijk een territoriaal beperkt Schengenvisum af te geven. Die situatie doet zich voor als een aanvrager niet in aanmerking komt voor een reisvisum, terwijl er toch redenen zijn om de aanvrager toe te laten tot de Benelux of tot Nederland. In dat geval vindt beperking van de territoriale geldigheid van het visum plaats tot de Benelux of Nederland. Daarbij kan het gaan om humanitaire redenen, redenen van nationaal belang of internationale verplichtingen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij ernstige ziekte of overlijden van een familielid in Nederland. Ook vindt afgifte van een territoriaal beperkt Schengenvisum plaats als één of meerdere Schengenlanden het

27 Overzicht van visumplichtige nationaliteiten: <http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/burgerzaken/visa/visumverlening-nederland-schengenvisum/overzicht-visumplichtige-nationaliteiten/verblijf-korter-dan-90-dagen/visumplichtige-nationaliteiten-kort-verblijf.html>.

reisdocument waarin het visum is aangebracht niet erkennen. In dat geval is het visum geldig voor alle Schengenlanden minus het land of de landen die het betreffende reisdocument niet erkennen.

*Visumverklaring*²⁸

In de regel wordt het visum in het paspoort aangebracht. Als de Benelux echter een reisdocument niet erkent, dan kan een visum in de vorm van een visumverklaring worden afgegeven. Dit is altijd een visum met territoriaal beperkte geldigheid tot de Benelux. Daarbij moet voor de afgifte raadpleging bij de nationale autoriteiten plaatsvinden. Aan een visumverklaring wordt dezelfde betekenis toegekend als aan een visum, met dien verstande dat de houder van een dergelijke visumverklaring te allen tijde in het bezit dient te zijn van het identiteitsdocument waarnaar in het visum wordt verwezen.

2.1.2 Lang verblijf

Visa voor een verblijf van langer dan 90 dagen (D-visa) zijn nationale visa, die iedere Schengenlidstaat overeenkomstig eigen wetgeving afgeeft. In Nederland is dit de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv). De mvv geeft de houder toegang tot Nederland, zodat deze vervolgens een verblijfsvergunning kan aanvragen voor het voorgenomen verblijf van langer dan drie maanden.

Voor vreemdelingen die voor een verblijf van langer dan drie maanden naar Nederland willen reizen,²⁹ geldt de algemene regel dat zij in het bezit moeten zijn van een mvv. Dat betekent dat zij in het land van herkomst of bestendig verblijf bij een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in persoon een mvv moeten aanvragen en pas naar Nederland mogen afreizen (om daar een verblijfsvergunning aan te vragen) wanneer de mvv is verleend. Als Nederland in dit land van herkomst of bestendig verblijf geen diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging heeft, moet de vreemdeling een mvv aanvragen in het dichtstbijzijnde land waar Nederland wel een vertegenwoordiging heeft. Komt een vreemdeling van een mvv-plichtige nationaliteit desondanks zonder mvv naar Nederland, dan zal een eventuele aanvraag om een verblijfsvergunning alleen al om die reden worden afgewezen. Zoals hieronder uiteengezet, is in bepaalde gevallen wel vrijstelling mogelijk.

De aanvraag om afgifte van een mvv wordt getoetst aan de voorwaarden die worden gesteld met het oog op het verlenen van een verblijfsvergunning in Nederland. Het gaat hier zowel om algemene verblijfsvoorwaarden, zoals het beschikken over een geldig document voor grensoverschrijding, het beschikken over voldoende middelen van bestaan en geen gevaar opleveren voor de openbare orde of nationale veiligheid, als om specifieke verblijfsvoorwaarden die afhangen van het beoogde verblijfsdoel. Voorbeelden van verblijfsdoelen voor verblijf in Nederland zijn: gezinshereniging, gezinsvorming, studie aan hoger onderwijs, arbeid als kennismigrant, arbeid in loondienst en verblijf als au pair.³⁰

²⁸ A/4.3.31 Vc

²⁹ Dit betreft uiteraard verblijf op niet-asielgerelateerde gronden.

³⁰ N.B. De houder van een mvv mag, ingevolge Verordening 265/2010 van 25 maart 2010, voor kort verblijf reizen over het Schengengrondgebied (zie ook 2.3).

Uiteraard houden de voorwaarden voor elk specifiek verblijfsdoel verband met precies dit verblijfsdoel. Zo moet bijvoorbeeld in het geval van gezinsmigratie onder meer de familierechtelijke relatie met gelegaliseerde documenten worden aangetoond. Een van de voorwaarden in het geval van arbeidsmigratie is dat de werkgever als regel over een tewerkstellingsvergunning voor de vreemdeling moet beschikken. Enzovoort. Het zou in het kader van deze rapportage te ver voeren om per verblijfsdoel alle voorwaarden (en uitzonderingen daarop) op te sommen. De kern van de zaak is helder: een mvv kan alleen worden aangevraagd voor een bepaald verblijfsdoel en alle voorwaarden voor afgifte van een verblijfsvergunning voor dit verblijfsdoel gelden onverkort ook als de voorwaarden voor afgifte van deze mvv.

De verplichting om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, stelt de overheid in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid hier te lande voor een voldongen feit te worden geplaatst.

De verschillende fasen van de mvv-procedure (aanvraag; beoordeling; toegang) komen hieronder in paragraaf 3.1 nader aan de orde. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de mvv-adviesprocedure, en aan de verkorte of versnelde mvv-procedure.

Mvv-plicht en mvv-vrijstelling

Vreemdelingen met de nationaliteit van een EU/EER-land, Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, de Verenigde Staten, Zuid-Korea of Zwitserland hebben geen mvv nodig om in Nederland een verblijfsvergunning aan te vragen.³¹ Dit geldt ook voor bepaalde categorieën vreemdelingen, zoals vreemdelingen die al in het bezit zijn van een Nederlandse verblijfsvergunning en voor vreemdelingen die houder zijn van een EG-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, afgegeven door een van de andere lidstaten.³² Verder kan de Minister voor Immigratie en Asiel³³ beslissen de mvv-plicht buiten toepassing laten, voor zover - gelet op alle omstandigheden - toepassing daarvan naar zijn oordeel uiterst bezwaarlijk zal zijn voor de vreemdeling.³⁴

Overigens heeft de ministerraad onlangs (september 2011) ingestemd met het voorstel van het kabinet om twee vrijstellingen van het vereiste van een machtiging tot voor-

31 Voorschrift Vreemdelingen 2000 Bijlage 2, behorend bij artikel 2.2 Voorschrift Vreemdelingen (landen van welke de onderdanen zijn vrijgesteld van de mvv-plicht). De volledige lijst van niet-mvvplichtige nationaliteiten: http://www.minbuza.nl/nl/Producten_en_Diensten/Burgerzaken/Visa/Visumverlening_Nederland_Schengenvisum/Overzicht_visumplichtige_nationaliteiten/Verblijf_langer_dan_90_dagen/Niet_visumplichtige_nationaliteiten_mvv.

32 Voorschrift Vreemdelingen 2000 Bijlage 3, behorend bij artikel 2.3 Voorschrift Vreemdelingen (categorieën vreemdelingen die toegang tot Nederland hebben, zonder in het bezit te zijn van een mvv). Artikel 3.71 Vreemdelingenbesluit, lid 2 onder a t/m l biedt een volledige opsomming van categorieën vreemdelingen die zijn vrijgesteld van het mvv-vereiste. Dit op grond van artikel 17, eerste lid, onder g, van de Vreemdelingenwet. Vrijwel geen van deze vrijstellingen geldt overigens voor de vreemdeling die als geestelijk voorganger of godsdienstleraar wil verblijven (Art. 3.71, lid 3 Vb.).

33 Bij kabinetsbesluit van 16 december 2011 is de Minister voor Immigratie en Asiel ook belast met integratie, inburgering en coördinatie integratie minderheden. De benaming van de minister is daarmee gewijzigd in: Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel. Dit rapport houdt de benaming Minister voor Immigratie en Asiel aan.

34 Art. 3.71, lid 4 Vb., de zogenoemde hardheidsclausule.

lopig verblijf (mvv) om voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in aanmerking te komen af te schaffen.³⁵ Ook deze mensen moeten voortaan een mvv in het buitenland aanvragen voordat ze Nederland in kunnen reizen en een vergunningaanvraag kunnen doen. Het gaat om de volgende groepen:

- Vreemdelingen die tijdens hun minderjarigheid vijf jaren achtereen rechtmatig in Nederland zijn geweest.
- Degenen die in aanmerking komen voor terugkeer naar Nederland op grond van de Remigratiewet.

De precieze ingangsdatum van deze wijziging is op het moment van afronden van dit rapport nog niet bekend.

Hoewel het om kleine groepen vreemdelingen gaat, geeft de argumentatie van het kabinet een goed inzicht in het verband tussen het mvv-beleid en een geordende instroom – het onderwerp immers van dit rapport.

De afschaffing van deze twee mvv-vrijstellingen is volgens het kabinet in lijn met de hoofdregel dat ten behoeve van regulier verblijf in Nederland een machtiging tot voorlopig verblijf in het land van herkomst moet zijn aangevraagd en verkregen. Uitzonderingen op dat uitgangspunt dienen zoveel mogelijk beperkt te blijven tot humanitaire redenen of internationaalrechtelijke verplichtingen. Die uitzonderingsgronden zijn volgens het kabinet niet van toepassing op deze beide categorieën vreemdelingen.³⁶

Zij verliezen hiermee alleen de mogelijkheid om gedurende feitelijk verblijf in Nederland een aanvraag voor een verblijfsvergunning te doen. Voor sommige vreemdelingen betekent de afschaffing van de vrijstelling dat zij allereerst Nederland moeten verlaten om in het land van herkomst of bestendig verblijf in ieder geval de afgifte van een mvv af te wachten. Dit is volgens het kabinet ook in het belang van de vreemdeling die zo al voor de komst naar Nederland kan weten of hij voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt. Vrijstelling van het mvv-vereiste betekent immers nog niet dat ook een verblijfsvergunning wordt verleend.

Voor alle duidelijkheid: mvv-vrijstelling betekent dat een aanvraag om een verblijfsvergunning niet zal worden afgewezen vanwege het enkele ontbreken van een mvv. Een aanvraag om een verblijfsvergunning kan echter alleen hier te lande worden ingediend. De mvv-vrijstelling gaat daarom in feite alleen op voor de vreemdeling die zich al in Nederland bevindt. Bevindt de vreemdeling zich nog in het buitenland dan zal hij altijd een mvv moeten aanvragen om Nederland te kunnen inreizen. Hiervoor gelden de normale leges.

35 Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1458. Zie ook: Ministerraad, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Persbericht: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/ministerraad/nieuws/2011/09/16/migratie-en-asielbeleid-aangescherpt.html>.

36 Zie ook de op 2 december 2011 door de Minister voor Immigratie en Asiel verstrekte antwoorden op de vragen van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel naar aanleiding van de voorhang van dit ontwerpbesluit mvv-vrijstellingen. Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1479.

Richtlijnen hooggekwalificeerde baan, gezinshereniging, wetenschappelijk onderzoek
De immigratieregels neergelegd in Richtlijnen 2009/50/EG (hooggekwalificeerde baan), 2003/86/EG (gezinshereniging) en 2005/71/EG (wetenschappelijk onderzoek) verplichten de betrokken lidstaat de onderdaan van een derde land alle medewerking te verlenen om de benodigde visa te verkrijgen. Als een derdelander om een van deze redenen lang verblijf beoogt, gaat het in het geval van Nederland dus om medewerking bij de verkrijging van de benodigde mvv. Informatie over de praktische toepassing in Nederland van de immigratieregels neergelegd in Richtlijnen 2009/50/EG (hooggekwalificeerde baan) en 2005/71/EG (wetenschappelijk onderzoek) is verderop in paragraaf 3.1 te vinden. Over de praktische toepassing in Nederland van de immigratieregels neergelegd in Richtlijn 2003/86/EG (gezinshereniging) valt het volgende op te merken.

Gezinsvorming en gezinshereniging

Anders dan bijvoorbeeld de EU-Richtlijnen maakt het Nederlandse vreemdelingenrecht een onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming. Bij gezinsvorming vestigt een (huwelijks)partner zich bij een persoon die ten tijde van het sluiten van het huwelijk of het aangaan van de relatie al in Nederland woonde. Bij gezinshereniging vestigt een (huwelijks)partner zich, eventueel met minderjarige kinderen, bij een persoon die ten tijde van het sluiten van het huwelijk of het aangaan van de relatie nog niet in Nederland woonde.³⁷ Gezinshereniging wordt in Richtlijn 2003/86 (gezinshereniging) omschreven als toegang tot en verblijf in een lidstaat van de gezinsleden van een wettig in die lidstaat verblijvende onderdaan van een derde land, teneinde de eenheid van het gezin te behouden, ongeacht of de gezinsband tot stand is gekomen voor of na de komst van degene die in de lidstaat verblijft.³⁸

Het verblijf van gezinsleden van in Nederland gevestigde personen in het kader van gezinshereniging en gezinsvorming wordt behandeld in hoofdstuk B2 van de Vreemdelingencirculaire. Het betreft niet alleen gezinshereniging en -vorming van onderdanen van derdelanden met Nederlanders, maar ook gezinshereniging van derdelanders met derdelanders. Uitgangspunt is dat de regels voor wat betreft gezinshereniging van derdelanders met derdelanders in overeenstemming zijn met Richtlijn 2003/86, alsmede met artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zoals gezegd gelden de voorwaarden voor afgifte van een verblijfsvergunning tegelijkertijd als voorwaarden voor afgifte van een mvv.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de Richtlijn dient de gezinshereniger te beschikken over stabiele en regelmatige inkomsten die volstaan om zichzelf en zijn gezinsleden te onderhouden, zonder een beroep te doen op het stelsel van sociale bijstand van de betrokken lidstaat. Dit artikellid draagt de lidstaten verder op de aard en de regelmaat van de inkomsten te beoordelen en het staat de lidstaten toe om rekening te houden met – voor zover hier van belang – de nationale minimumlonen. Het draagt de lidstaten

37 Voor een beknopte uitleg, zie Kuijter (2006), 181 e.v.

38 Artikel 2, sub d, richtlijn 2003/86/EG. In feite wordt gezinshereniging niet gedefinieerd in de Nederlandse Vreemdelingenwet of lagere regelgeving, maar het begrip gezinsvorming wel. Gezinsvorming wordt omschreven als gezinshereniging van de echtgenoot, geregistreerd partner, of niet-geregistreerd partner, voor zover de gezinsband tot stand is gekomen op een tijdstip waarop de hoofdpersoon in Nederland hoofdverblijf had (artikel 1.1. sub r Vb.).

niet op om te kiezen voor hetzij toetsing aan de bijstandsnormen, hetzij het minimumloon, noch ook aan een bepaald percentage van het minimumloon. Van de daardoor aan de lidstaten gelaten ruimte heeft Nederland gebruikgemaakt in die zin dat de verblijfsvergunning (en dus ook de mvv) in ieder geval wordt verleend, als de hoofdpersoon duurzaam en zelfstandig beschikt over een inkomen dat ten minste gelijk is aan het minimumloon voor volwassenen van 23 jaar of ouder, met inbegrip van de vakantie-toeslag. Deze inkomensnorm geldt overigens als een referentiebedrag en niet als minimuminkomen waaronder geen gezinshereniging wordt toegestaan zonder concrete beoordeling van de situatie van de aanvrager.

Verder laat artikel 4, vijfde lid, van de Richtlijn de lidstaten de mogelijkheid om voor gezinshereniging een minimumleeftijd te stellen, die maximaal 21 jaar bedraagt, voor zowel de echtgenote als de gezinshereniger. Nederland heeft van die mogelijkheid gebruikgemaakt.

De Richtlijn is, gelet op artikel 2, onder d, ervan, zowel van toepassing op situaties van gezinshereniging als gezinsvorming. Gezinsvorming is bij artikel 1.1, onder r, Vb gedefinieerd als: 'gezinshereniging van de echtgenoot, geregistreerd partner of niet-geregistreerde partner, voor zover de gezinsband tot stand is gekomen op een tijdstip waarop de hoofdpersoon in Nederland hoofdverblijf had.' Gezinsvorming is dus een bijzondere vorm van gezinshereniging. Verder wordt met de aansluiting bij het begrip 'hoofdverblijf' voorkomen dat ook in geval van een tijdens een buitenlandse vakantie van een in Nederland gevestigde persoon gesloten huwelijk of relatie, om de enkele reden dat het huwelijk of de relatie buiten Nederland tot stand is gekomen, sprake zou zijn van 'gezinshereniging'.

D + C Visum

Sinds de invoering van de Schengen Visumcode geldt de mvv ook als doorreisvisum, waarmee de vreemdeling door andere Schengenlanden mag reizen om naar Nederland te komen. Voor de inwerkingtreding van de Visumcode op 5 april 2010 was aan het D-visum nog geen circulatierecht verbonden. Om in die tijd problemen met de doorreis te voorkomen, leidde een positieve beslissing op een mvv-aanvraag in de praktijk veelal tot afgifte van een D + C visum; een combinatie van een nationaal visum voor lang verblijf (mvv) met een kort verblijf Schengen C-visum.

Met de inwerkingtreding van Verordening 265/2010 van 25 maart 2010, mogen houders van nationale visa als de mvv voor kort verblijf reizen over het Schengengrondgebied (zie ook 2.3).

2.1.3 Terugkeervisum

De mvv is niet het enige nationale visum. Een ander nationaal visum, alleen geldig voor Nederland, is het terugkeervisum. Dit visum is speciaal bedoeld voor een vreemdeling die in afwachting van de beslissing op een aanvraag om een verblijfsvergunning legaal in Nederland verblijft, maar wegens dringende persoonlijke redenen Nederland moet

verlaten. Om weer tot Nederland te worden toegelaten, heeft hij dit terugkeervisum nodig. Het terugkeervisum wordt afgegeven met een geldigheidsduur van ten hoogste drie maanden. Het terugkeervisum moet in Nederland worden aangevraagd en verstrekt en wordt dus niet achteraf verleend, in de situatie waarin de vreemdeling ervoor heeft gekozen Nederland al te verlaten.

2.2 Overeenkomsten met derde landen

2.2.1 *Visum kort verblijf*

Naast de op EU-niveau afgesloten visumfacilitatieovereenkomsten, visumverplichtstellingen en visumvrijstellingen zijn in de rapportageperiode onder meer de volgende overeenkomsten afgesloten op Benelux-niveau, of voor België en Nederland alleen:³⁹

- Per 1 april 2007 hebben de Benelux-landen besloten houders van Boliviaanse diplomatieke en dienstpaspoorten⁴⁰ vrij te stellen van de per dezelfde datum ingestelde visumplicht voor Boliviaanse onderdanen. Per 1 november 2007 hebben zij verder besloten om de visumplicht voor houders van diplomatieke en speciale paspoorten van de Verenigde Arabische Emiraten af te schaffen.
- Sinds 1 april 2008 zijn houders van een Moldavisch dienstpaspoort visumvrij voor Benelux-landen.
- Sinds 1 mei 2008 zijn Nigeriaanse en Ghanese houders van een geldig visum voor een van de EER-landen, Canada, Japan, de VS en Zwitserland vrijgesteld van de luchthaventransitvisumplicht wanneer zij op een luchthaven in Nederland of België willen transiteren.⁴¹
- In Benelux-verband is besloten om per 1 januari 2009 houders van Servische dienstpaspoorten vrij te stellen van de visumplicht.
- Ook is in Benelux-verband besloten om per 1 februari 2009 Angolese onderdanen vrij te stellen van de luchthaventransitvisumplicht wanneer zij in het bezit zijn van een geldig visum voor de EER-staten, Andorra, Canada, Japan, Monaco, San Marino, de Verenigde Staten en Zwitserland, of wanneer zij op de terugreis zijn van deze landen na gebruik te hebben gemaakt van het visum.⁴²
- Vanaf 1 maart 2009 zijn houders van een door de Verenigde Staten afgegeven reisdocument voor vluchtelingen vrijgesteld van de visumplicht. Deze wijziging geldt alleen voor Nederland en België.

Voor zover deze overeenkomsten al van invloed zouden zijn op de migratie, is deze invloed zeer beperkt.

39 Ontleend aan de opeenvolgende Trendrapportages visa kort verblijf: INDIAC 2009, 2010 en 2010a.

40 Paspoort voor personeel van een diplomatieke missie dat geen diplomatieke onschendbaarheid geniet.

41 Met de inwerkingtreding van de Visumcode is deze regel uitgebreid naar alle nationaliteiten waarvoor de luchthaventransitvisumplicht geldt, zie ook 2.3.

42 Met de inwerkingtreding van de Visumcode is ook deze regel uitgebreid naar alle nationaliteiten waarvoor de luchthaventransit-visumplicht geldt, zie ook 2.3.

2.2.2 *Mvv*

Op mvv-gebied is de Overeenkomst Nederland-Suriname 1981⁴³ van belang. Mede onder toepassing van deze Overeenkomst, geldt (in tegenstelling tot vreemdelingen van alle overige mvv-plichtige nationaliteiten) geen mvv-vereiste voor de vreemdeling van Surinaamse nationaliteit die op medische indicatie en in het bezit van een daartoe afgegeven visum voor kort verblijf naar Nederland is gekomen.⁴⁴

2.3 **Recente wijzigingen in visumbeleid en –regelgeving in de context van een gezamenlijke EU-dimensie**

De afgelopen jaren is het visumbeleid verder ontwikkeld. Nieuw vanuit EU-context zijn de visumcode, de EU-verordening voor het vrije verkeer van derdelanders met een visum voor lang verblijf en de visumliberalisatie. Deze komen in deze paragraaf aan de orde, evenals de stand van zaken op het gebied van luchthaventransitvisa. Nieuwe ontwikkelingen binnen de Nederlandse nationale context van het visumverleningsproces zijn het Nieuwe Visuminformatiesysteem (NVIS), het oranje- en blauwe-loperbeleid en de inschakeling van externe dienstverleners. Deze komen aan de orde in paragraaf 3.2.2.

*Visumcode en samenwerking*⁴⁵

De Visumcode en het hierbij behorende praktisch Handboek zorgen voor een vergaande harmonisatie van het visumbeleid in de Schengenlanden. Daarnaast wordt in de Visumcode ook het zogenoemde lokale Schengenoverleg meer betekenis toegekend, wat bij zal dragen tot een nog verdergaande samenwerking en harmonisatie. Verder is een begin gemaakt met een gemeenschappelijk Europees Visuminformatiesysteem (EU-VIS). Ook zijn er aanzetten tot meer samenwerking bij de praktische tenuitvoerlegging van de visumverlening. In nagenoeg alle landen van de wereld zijn posten van meerdere Schengenlanden gevestigd. Dit betekent dat in die landen op meerdere posten een Schengenvisum kan worden aangevraagd. Er zijn nog weinig initiatieven ontplooid voor het inrichten van een gezamenlijk Schengen-aanvraagkantoor in iedere hoofdstad. Wel nemen op kleine schaal de Schengenpartners over en weer voor elkaar waar, maar dit gebeurt op bilaterale basis en vooral op posten met weinig visumaanvragen. Zo gaf Nederland in 2008 en 2009 gemiddeld 13.500 visa af voor andere Schengenpartners; dit was ongeveer 4 procent van alle door Nederland afgegeven visa. De landen waarmee Nederland hoofdzakelijk zaken doet, zijn België, Duitsland, Luxemburg, Hongarije, Frankrijk, Zwitserland, Letland en Polen. In onderhandeling is Nederland hierover met Noorwegen en Zweden. De ambassade in Accra (Ghana) behandelt bijvoorbeeld al de visumaanvragen kort verblijf voor Luxemburg en Polen, en vertegenwoordigt sinds kort ook Oostenrijk en Frankrijk.

Luchthaventransitvisa

Het beleid voor visa kort verblijf is in Nederland een Schengen-aangelegenheid. Nederland kent dus geen zelfstandig visumbeleid. Wel biedt de Schengenregelgeving enige ruimte voor een nationale uitwerking. Zo kunnen landen zelf bepalen of ze bij de vast-

43 Trb 1981, 35.

44 B11/16 Vc.

45 Zie ook 3.3.2.

stelling van de vraag of iemand over voldoende middelen beschikt ook een garantstelling betrekken, zolang een dergelijk model wel aan de commissie wordt gemeld. Ook de hoogte van het bedrag waarover men dient te beschikken is nationaal bepaald. Enige speelruimte is er ook bij het vaststellen van nationaliteiten waarvoor de luchthaventransitvisumplicht geldt. Voor heel Schengen geldt deze plicht op dit moment voor reizigers met de Afghaanse, Bengalese, Congolese (Democratische Republiek Congo), Eritrese, Ethiopische, Ghanese, Iraakse, Iraanse, Nigeriaanse, Pakistaanse, Somalische en Sri Lankaanse nationaliteit. Daarnaast geldt voor de Benelux deze visumplicht ook voor reizigers met de Angolese, Colombiaanse, Gambiaanse, Guinese, Guinee-Bissause, Nepalese, Sierra Leonse, Soedanese en Syrische nationaliteit.

In 2010 deden meer dan 45 miljoen reizigers luchthaven Schiphol aan. Daarmee is Schiphol na Parijs, Frankfurt en Madrid de op drie na grootste luchthaven in het Schengengebied, en staat Schiphol wereldwijd in de top-15. Een substantieel aantal van deze reizigers is op doorreis naar een van de 301 bestemmingen waarop vanaf Schiphol wordt gevlogen. Het luchthaventransitvisum voor nationaliteiten met een hoog risico is daarom voor Nederland en dus ook voor het Schengengebied een belangrijk instrument om het personenverkeer te reguleren.

De aantallen afwijzingen van A-visumaanvragen voor deze nationaliteiten kunnen wellicht als indicatie gelden voor de migratiedrang vanuit die landen en, daarmee, het risico van illegale immigratie. Ook de aantallen asielzoekers met een van deze nationaliteiten kunnen wellicht als indicatie gelden. In vergelijking met andere EU-landen nam Nederland bijvoorbeeld over de eerste negen maanden van 2010 de zesde plaats in met een aandeel van 6% van het totaal aantal asielverzoeken.⁴⁶ Verder kunnen bijzondere omstandigheden tot het stellen van het visumvereiste nopen. Bijvoorbeeld het feit dat Angola lange tijd als een risico heeft gegolden op het gebied van alleenstaande minderjarige asielzoekers, of de huidige onrust in Syrië.

Let wel: ook de luchthaventransitvisumplicht is niet meer een louter nationale aangelegenheid. Ingevolge de Visumcode dienen lidstaten gemotiveerd aan te geven waarom zij staten op hun nationale lijst willen handhaven. Dit wordt halfjaarlijks door de Europese Commissie geëvalueerd. Hierbij moet het gaan om gevaar voor massale instroom van illegale immigranten. Ook als er nieuwe staten aan de nationale lijst worden toegevoegd dient de Commissie vooraf genotificeerd te worden.

Verordening (EU) Nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad

Op 5 april 2010 is in werking getreden Verordening (EU) Nr. 265/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 25 maart 2010. Deze Verordening is gericht op het vrije verkeer van derdelanders met een visum voor verblijf van langere duur. Om het vrije verkeer van houders van een visum voor lang verblijf binnen het Schengengebied te vergemakkelijken, brengt deze Verordening op onderdelen wijzigingen aan in de Schengenovereenkomst en in Verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de

Raad van 15 maart 2006. Deze laatste Verordening, tot vaststelling van de Schengengrenscore, stelt toegangsvoorwaarden voor onderdanen van derde landen. De wijzigingen zijn erop gericht om een houder van een door een lidstaat afgegeven visum voor lang verblijf in staat te stellen om onder dezelfde voorwaarden als de houder van een verblijfstitel gedurende drie maanden per periode van zes maanden naar de overige lidstaten te reizen. In de Nederlandse context betekent dit dat de vreemdeling aan wie een mvv (een D-visum) is verleend, in een periode van drie maanden binnen zes maanden op het grondgebied van alle lidstaten mag rondreizen.

Visumliberalisatie

Op EU-niveau ontheft visumliberalisatie bepaalde nationaliteiten van de visumplicht. Dit geldt sinds december 2009 voor aanvragers uit Servië, Montenegro en Macedonië en sinds december 2010 ook voor burgers van Albanië en Bosnië en Herzegovina die in het bezit zijn van een biometrisch paspoort.

2.4 Recente wijzigingen in nationaal visumbeleid en –regelgeving in relatie tot nationale visa

Er is sprake van twee recente wetswijzigingen die van invloed zijn op het beleid inzake nationale visa: de wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen, en de Wet modern migratiebeleid. Beide wetsvoorstellen zijn door de Tweede Kamer aangenomen, maar nog niet in werking getreden.

2.4.1 Modern Migratiebeleid

De Tweede Kamer heeft op 16 februari 2010 ingestemd met het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid. De Eerste Kamer heeft vervolgens op maandag 5 juli 2010 het wetsvoorstel Modern Migratiebeleid van de toenmalige Minister van Justitie aanvaard. Het Modern Migratiebeleid betreft met name de reguliere verblijfsdoelen zoals arbeid, studie en gezinshereniging.⁴⁷

Referenten en mvv-plichtige vreemdelingen kunnen voortaan gebruikmaken van de procedure voor Toegang en Verblijf (TEV). Zij hoeven dan niet meer twee aparte aanvragen voor een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) en de verblijfsvergunning in te dienen. Na afgifte van de mvv verleent de IND de verblijfsvergunning ambtshalve. De ingangsdatum van deze verblijfsvergunning is in de TEV-procedure de verwachte datum van inreis of één dag na afgifte van de mvv door de diplomatieke post. Na invoering van het Modern Migratiebeleid gaat de TEV-procedure gelden voor alle verblijfsdoelen.

Referenten krijgen in het Modern Migratiebeleid een belangrijkere rol binnen het migratiebeleid. De referent is een persoon of organisatie (bijvoorbeeld een bedrijf of onderwijsinstelling) die belang heeft bij de overkomst van een vreemdeling. Referenten mogen zelf verblijfsaanvragen indienen voor de vreemdeling. Ook kunnen zij bezwaar en beroep instellen.

47 INDIAC - NL EMN NCP 2011, p. 23.

Rechtspersonen en ondernemingen kunnen zich laten erkennen. Voor erkende referenten gelden bepaalde voordelen. In sommige gevallen (onderwijsinstellingen, au-pair-bureaus, werkgevers van kennismigranten) is erkenning verplicht. Referenten die gezinsleden naar Nederland halen, kunnen niet worden erkend. Zij zijn natuurlijke personen, waardoor erkenning voor hen niet mogelijk is. Alle referenten hebben wettelijke verplichtingen. De IND krijgt meer mogelijkheden om op te treden tegen referenten en vreemdelingen die hun wettelijke verplichtingen niet nakomen.

Volgens het kabinet zal Nederland dankzij deze wet aantrekkelijker worden voor die migranten die hard nodig zijn om de economie, cultuur en de wetenschap te versterken. Het uitgangspunt van het Modern Migratiebeleid is selectiviteit. Dit houdt in dat het beleid uitnodigend is voor migranten aan wie economisch behoefte is en restrictief voor anderen. Nederland moet hierdoor aantrekkelijker worden als vestigingsplaats voor internationale bedrijven en kennismigranten, wat kan bijdragen aan de versterking van de Nederlandse economie.

De nieuwe wet beoogt onder meer een vereenvoudiging van het stelsel van reguliere verblijfsvergunningen. Daarnaast moet het leiden tot efficiëntere procedures. De vereenvoudiging van het vergunningsstelsel en efficiëntere verblijfsprocedures gaan hand in hand met effectievere handhaving, zoals de bestrijding van fraude bij gezinsmigratie. Het wetsvoorstel zou verder een forse administratieve lastenverlichting opleveren voor bedrijven en burgers.

De nieuwe wet zou naar verwachting 1 januari 2011 in werking treden. Op 12 november 2010 heeft de Minister voor Immigratie en Asiel de Tweede Kamer echter per brief geïnformeerd dat de Wet modern migratiebeleid niet op 1 januari 2011 in werking kan treden. Oorzaak is de invoering van een nieuw computersysteem van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die vertraging heeft opgelopen. Dit nieuwe computersysteem INDiGO is een randvoorwaarde voor het invoeren van het Modern Migratiebeleid. Op dit moment is nog niet bekend wat de datum van inwerkingtreding van de Wet gaat worden.

Tot de datum van inwerkingtreding gaan de voorbereidingen van het Modern Migratiebeleid gewoon verder. Proeftuinen, waarin kennis en ervaring wordt opgedaan met het werken met het Modern Migratiebeleid, worden voortgezet en waar mogelijk uitgebreid.

2.4.2 *Proeftuinen Modern Migratiebeleid*⁴⁸

Vooruitlopend op de formele implementatie van het Modern Migratiebeleid zijn proeftuinen ingericht waarin zowel de IND als de klanten ervaring kunnen opdoen met de nieuwe elementen van het Modern Migratiebeleid, waaronder het (erkende) referentschap, de Toegang en Verblijfprocedure, de gewijzigde rechten en plichten van referent en vreemdelingen en de gegevensuitwisseling met ketenpartners. De opgedane ervaringen en effecten zijn meegenomen in de totstandkoming van de beleidsregels, de inrichting van de processen en de handhavinginstrumentaria.

De ervaring die in de proeftuinen is opgedaan met de Toegang en Verblijfprocedure (TEV) lijkt er op te duiden dat de procedure uitvoerbaar is en dat het voor de klant versnelling en vereenvoudiging oplevert.

TEV-procedure

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.4.1 wordt in de Toegang en Verblijfprocedure (TEV) het verzoek om een machtiging tot voorlopig verblijf met de aanvraag voor een verblijfsvergunning samengevoegd. De referent in Nederland dient met een gecombineerd formulier een aanvraag voor verblijf aan voor de vreemdeling. Na positief advies kan de vreemdeling de machtiging tot voorlopig verblijf afhalen op de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in zijn land van herkomst of bestendig verblijf. Na inreis ligt het verblijfsdocument van de vreemdeling klaar bij een IND-loket of Expatcenter. (Voor vreemdelingen die niet mvv-plichtig zijn kan de referent in Nederland ook een verblijfsaanvraag indienen terwijl de vreemdeling in het buitenland verblijft. Ook voor deze procedure geldt dat de vreemdeling na inreis zijn verblijfsdocument kan afhalen bij een IND loket of Expatcenter.)

Proeftuin Au Pair

De proeftuin au pair is op 1 juli 2008 gestart. In de proeftuin dient het au-pairbureau namens de au pair en het gastgezin een gecombineerde aanvraag voor een machtiging tot voorlopig verblijf en verblijfsvergunning in. Na inreis kan de au pair het verblijfsdocument ophalen bij het IND-loket. Aan de proeftuin nemen 31 bureaus deel.

Proeftuin Studie

De TEV-procedure is in de proeftuin Studie opengesteld voor alle hoger-onderwijsinstellingen die convenanthouder zijn. Het aantal deelnemers is circa 85 (onderwijsinstellingen). De TEV-procedure verloopt voorspoedig. Circa 90% van de zomerpiek-aanvragen in 2011 is via de TEV-procedure ingediend. Na inreis reikt de IND de verblijfsdocumenten centraal op locatie bij de onderwijsinstelling uit.

Proeftuin Kennismigranten / Expatcenters

In de proeftuin Kennismigranten kunnen bedrijven een gecombineerd aanvraagformulier voor een mvv en verblijfsvergunning indienen met gebruik van eigen verklaringen. De werkgever die als referent optreedt, verklaart dat de kennismigrant voldoet aan de

voorwaarden. De administratieve lasten voor de werkgever worden hiermee verlicht. In de proeftuin wordt achteraf gecontroleerd of wat de werkgever middels de eigen verklaring heeft aangegeven klopt. Zo wordt onder andere gecontroleerd of het opgegeven salaris wordt uitbetaald. Aan de proeftuin voor kennismigranten doen 50 bedrijven mee.

Na inwilliging van de aanvraag reist de kennismigrant (met eventuele gezinsleden) naar Nederland en meldt zich bij het Expatcenter. Daar ontvangt hij zijn verblijfsdocument en wordt ter plekke in het GBA ingeschreven (one-stop-shop). Daarnaast is er ook een two-stop-shop. Met deze werkwijze is het mogelijk om in circa twee weken een deel van de verblijfsprocedure, vanaf indiening van de aanvraag verblijfsvergunning tot en met uitreiking van de beschikking bij de 'eerste stop', afgehandeld te hebben. Dit is inclusief de GBA-inschrijving. De procedure eindigt bij de 'tweede stop' als de werknemer op het Expatcenter zijn verblijfsdocument heeft gekregen. Hiervoor dient ten tijde van de eerste stop een afspraak gemaakt te worden. De klanten waarderen de versnelde procedure bij de Expatcenters en de dienstverlening.

2.4.3 *Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen*

Een op 5 augustus 2008 ingediend voorstel tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met nationale visa en andere onderwerpen⁴⁹ is op 1 november 2011 aangenomen door de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel voegt aan de Vreemdelingenwet 2000 regels toe over de verlening van nationale visa voor verblijf van langer dan 90 dagen.

Dit voorstel bevat de criteria op grond waarvan die nationale visa (langer dan 3 maanden) worden verleend. Daarnaast bevat het voorstel ook specifieke procedurevoorschriften die voor een deel afwijken van de Algemene wet bestuursrecht.⁵⁰

Bevoegdheden

De Minister voor Immigratie en Asiel⁵¹ wordt bevoegd tot verlening van machtigingen tot voorlopig verblijf en terugkeervisa; voor visa kort verblijf blijft de Minister van Buitenlandse Zaken de bevoegde instantie.

Wettelijke beslistermijn

Zoals aan de orde komt in paragraaf 3.1.2 is er voor mvv-aanvragen op dit moment geen wettelijke beslistermijn. De beslissing moet genomen worden binnen een redelijke termijn, die op dit moment is gesteld op drie maanden. Dit wetsvoorstel voorziet in een wettelijke beslistermijn voor mvv-aanvragen, namelijk 90 dagen. Deze beslistermijn kan worden verlengd met ten hoogste drie maanden.

Adviesprocedure wordt aanvraagprocedure

Anders dan onder de huidige wet- en regelgeving hoeft de vreemdeling zijn mvv-aanvraag niet in persoon in te dienen in het geval een referent in Nederland

49 Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nr. 2.

50 Informatie over dit wetsvoorstel grotendeels is ontleend aan de Memorie van Toelichting: Kamerstukken II 2007/08, 31 549, nr. 5.

51 Per 16 december 2011: Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel.

optreedt. De ‘referentprocedure’, die nu nog een adviesprocedure is, krijgt zo een wettelijke grondslag en wordt een aanvraagprocedure. Let wel: dit is geen onderdeel van het Modern Migratiebeleid of de daarin vervatte TEV-procedure, maar betreft een vernieuwing die eventueel nog vooraf zou kunnen gaan aan de invoering van het Modern Migratiebeleid.

Overigens ontslaat de indiening van een aanvraag door een referent de vreemdeling niet van de verplichting tot persoonlijke verschijning bij de Nederlandse vertegenwoordiging in het land van herkomst: de vreemdeling moet immers in persoon op de post de gevraagde inlichtingen verstrekken. Ook uitreiking van de mvv kan slechts aan de vreemdeling voor wie de mvv is bestemd in persoon plaatsvinden.

Of de referent als gemachtigde van de vreemdeling, of de vreemdeling zelf een aanvraag maakt met de procedure, is niet relevant voor het rechtskarakter van de beslissing: in beide situaties is die beslissing het besluit op de mvv-aanvraag.

Bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel is – voorafgaand aan de inrichting van de TEV-procedure - bezien of instandhouding van de mvv-plicht wenselijk is, of dat de mogelijkheid zou moeten worden geopend om in het land van herkomst meteen een verblijfsvergunning aan te vragen. Besloten is de mvv-plicht in stand te houden. Het afschaffen van de mvv-plicht zou immers afbreuk doen aan de ratio voor invoering daarvan. Bovendien schept het ook duidelijkheid voor de vreemdeling. De vreemdeling krijgt immers nog in het land van herkomst of bestendig verblijf bericht of hij na inreis gerechtigd is voor langere duur te blijven. De Nederlandse aanpak komt in dit opzicht overeen met die van de meeste EU-staten.

Om het risico van vertraging, gemoeid met het achtereenvolgens doorlopen van twee procedures, te beperken, zijn allerlei verbetertrajecten in uitvoering genomen. De communicatie tussen de posten en de IND is aanzienlijk verbeterd. Al in 2004 heeft de IND de behandeling van mvv-aanvragen, aanvragen voor verblijfsvergunningen ‘regulier’ in eerste aanleg en aanvragen tot verlenging daarvan gefaseerd overgenomen van de vreemdelingendiensten. Naarmate het tijdsverloop tussen de afgifte van een mvv en die van een verblijfsvergunning kan worden beperkt, ontvalt de aanleiding tot een heroverweging van de mvv-plicht. Zoals al uitgebreid aan de orde is gekomen, worden in het kader van het Modern Migratiebeleid beide procedures in elkaar gevlochten.

3 PRAKTISCHE IMPLEMENTATIE EN ORGANISATIE

De procedures voor visa kort verblijf zijn vastgelegd in Schengenverband. Deze vallen daarom strikt genomen buiten het bestek van deze rapportage. Uitgebreid aan de orde komt in deze paragraaf dus alleen de mvv-procedure. Volledigheidshalve biedt echter paragraaf 3.1 wel een beknopt overzicht van de Nederlandse procedure voor visa kort verblijf.

3.1 Procedure voor visa kort verblijf

Een vreemdeling dient een visum aan te vragen bij de diplomatieke vertegenwoordiging van de Schengenlidstaat waar het hoofddoel van de reis is gelegen. In de praktijk kan het echter zo zijn dat een vreemdeling een visum aanvraagt bij een vertegenwoordiging van een ander Schengenland die namens Nederland visa verstrekt.

In Nederland is de Minister van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de beoordeling van en het beslissen over aanvragen voor een visum voor kort verblijf die zijn ingediend bij een Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiger. Wanneer een vreemdeling een visumaanvraag heeft ingediend, kan de betreffende post zelfstandig beslissen op de aanvraag of deze voorleggen aan de Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DCM) of aan de IND. DCM behandelt voorgelegde visumaanvragen met betrekking tot zakenbezoeken, congressen, seminars, sport en culturele manifestaties, internationale organisaties, diplomaten, politieke bezoeken en aanvragen van personen uit de voormalige Sovjetrepublieken. De IND behandelt – namens de Minister voor Buitenlandse Zaken – voorgelegde visumaanvragen voor transit, toerisme, familie- en privébezoek, artiesten, studenten, stagiaires en medische bezoeken. Na beoordeling door DCM of de IND vindt de eventuele afgifte van visa op de posten zelf plaats. Verder handelen DCM en de IND bezwaar- en beroepschriften af, en beslist de IND over verlenging van de geldigheidsduur van visa voor kort verblijf in Nederland.

In uitzonderlijke gevallen kan aan de grens een visum voor kort verblijf worden verstrekt. Het visum mag alsdan niet meer dan 15 dagen bedragen. De Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Zeehavenpolitie Rotterdam (ZHP) zijn bevoegd de visa aan de grens te verlenen. De belangrijkste voorwaarde voor visumverlening aan de grens is dat de vreemdeling kan aantonen door onvoorziene en dringende redenen niet in de gelegenheid te zijn geweest een visum aan te vragen voorafgaand aan de komst naar de betreffende Schengenlidstaat. Transiterende zeelieden kunnen nadat zij aan die voorwaarde hebben voldaan aan de grens een visum met het oog op doorreis verkrijgen.⁵²

Aan de grens kunnen visa ook worden ingetrokken of nietig verklaard. De regels hiervoor zijn neergelegd in artikel 34 Visumcode.

52 Zoals aangegeven in voetnoot 12 bestaat sinds het van toepassing worden van de visumcode op 5 april 2010 het B-visum (doorreisvisum) niet meer. Wel kan vanaf deze datum een C-visum met als doel doorreis worden afgegeven.

Een visum wordt nietig verklaard als blijkt dat op het moment van afgifte niet aan de afgiftevoorwaarden voldaan was, met name als er ernstige redenen bestaan om aan te nemen dat het visum op onrechtmatige wijze is verkregen. Een visum wordt ingetrokken als blijkt dat niet langer aan de afgiftevoorwaarden wordt voldaan. In Nederland zijn de Korpschef (Vreemdelingenpolitie), de Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie bevoegd om visa nietig te verklaren en in te trekken. Voordat de Koninklijke Marechaussee of de Zeehavenpolitie een visum kan intrekken of nietig verklaren, moet contact worden opgenomen met de IND.

Visa kunnen in uitzonderlijke gevallen worden verlengd namens de Minister van Buitenlandse Zaken- bij een van de visumloketten van de IND. Zeelieden in de regio Rotterdam-Rijnmond kunnen voor verlenging terecht bij de Zeehavenpolitie (ZHP). Om voor verlenging van het visum in aanmerking te kunnen komen dient de visumhouder aan te tonen dat hij wegens overmacht of humanitaire gronden niet in staat is om het grondgebied voor het verstrijken van de geldigheidsduur te verlaten dan wel dient te worden aangetoond dat sprake is van zwaarwegende persoonlijke omstandigheden die een visumverlenging zou kunnen rechtvaardigen.

Tegen een visumweigering kan bezwaar worden ingediend. Afhankelijk van de taakverdeling worden deze behandeld door DCM dan wel de IND. Indien het bezwaar ongegrond wordt verklaard bestaat de mogelijkheid hiertegen beroep aan te tekenen bij de rechtbank. Er staat overigens geen hoger beroep open tegen een uitspraak van de rechtbank of van de voorzieningenrechter van de rechtbank over een visum voor een verblijf van drie maanden of minder.⁵³

Bij bepaalde nationaliteiten is consultatie van (enkele van) de Schengenpartners verplicht voordat kan worden overgegaan tot visumafgifte. Met behulp van NVIS worden deze visumaanvragen dan voorgelegd aan de centrale autoriteiten van deze andere Schengenlanden. Dit gebeurt in 16 procent van de gevallen.⁵⁴

Aanvragen om een visum worden gecontroleerd in het Schengen Informatiesysteem (SIS) en het Nederlandse Opsporingsregister (OPS). Wanneer de vreemdeling bijvoorbeeld geregistreerd staat met het oog op weigering toegang, wat te maken kan hebben met openbare orde aspecten en eerder illegaal verblijf, kan de aanvraag van het visum worden geweigerd.

⁵³ Art. 84, aanhef en onder b, Vw.

⁵⁴ Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011), p. 117.

Bij de aanvraag, beoordeling en afgifte van een visum kort verblijf betrokken autoriteiten
 Bij de aanvraag, beoordeling en afgifte van een visum kort verblijf is in de meeste gevallen alleen het Ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken. De aanvraag wordt immers bij De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in het buitenland ingediend, door deze beoordeeld en vervolgens afgegeven.

Doet de diplomatieke vertegenwoordiger de aanvraag niet zelfstandig af, dan raken de Directie Consulaire zaken en Migratiebeleid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (DCM) of de Visadienst van de IND bij de beoordeling van de aan hen voorgelegde aanvraag betrokken. Deze bemoeienis strekt alleen tot de beoordelingsfase, want afgifte van het visum vindt vervolgens op de diplomatieke post plaats.

In het uitzonderlijke geval waarin een vreemdeling aan de grens een visum aanvraagt, is de Koninklijke Marechaussee dan wel de Zeehavenpolitie als enige autoriteit bij de aanvraag, beoordeling en afgifte van dit visum kort verblijf betrokken.

3.2 Algemene procedure in de fasen van de mvv-procedure

Zoals hiervoor al weergegeven in paragraaf 2.1.2 kent Nederland de machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) als nationaal visum voor een verblijf van langer dan 90 dagen (D-visum). De mvv geeft de houder toegang tot Nederland, zodat deze vervolgens een verblijfsvergunning kan aanvragen voor het voorgenomen verblijf van langer dan drie maanden.

De verplichting om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, stelt de overheid dus in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid in Nederland voor een volongen feit te worden geplaatst.

De verschillende fasen van de mvv-procedure zijn als volgt.

3.2.1 Aanvraagfase

De mvv moet de vreemdeling zelf aanvragen bij een diplomatieke post in het land van herkomst of bestendig verblijf⁵⁵. Hij moet de beslissing op zijn aanvraag buiten Nederland afwachten. Daarmee wordt voorkomen dat de aanvraag wordt ingediend terwijl de vreemdeling al in Nederland verblijft. Verder heeft de verplichting tot persoonlijke verschijning tot doel om de identiteit van de vreemdeling vast te stellen en te verifiëren. Indien noch in het land van herkomst noch in het land van bestendig verblijf een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging is gevestigd, kan de mvv ook worden aangevraagd en afgegeven in het dichtstbijzijnde land waar wel een vertegenwoordiging is gevestigd.

De aanvrager moet in het bezit zijn van een geldig document voor grensoverschrijding

⁵⁵ Het land van bestendig verblijf is het land waar de vreemdeling langer dan drie maanden mag verblijven op grond van een verblijfstitel (bijvoorbeeld een verblijfsvergunning).

(paspoort). Een geboortebewijs is alleen vereist voor zover de minderjarigheid relevant is voor de beslissing op de aanvraag, bijvoorbeeld voor gezinshereniging van een kind bij een in Nederland verblijvende ouder. Leges moet de aanvrager bij indiening van de aanvraag voldoen.

In de praktijk vindt op veel diplomatieke posten een zogenaamde 'pre-check' van mvv-aanvragen plaats, op grond waarvan gebrekkige aanvragen vroegtijdig kunnen worden gesignaleerd, voordat ze in worden genomen, en bijvoorbeeld leges moeten worden betaald.⁵⁶ Een dergelijke handelwijze bevordert de doelmatigheid, zowel voor aanvrager als voor behandelaar.

Inburgeringsvereiste

Per 15 maart 2006 is de Wet inburgering in het buitenland van kracht geworden.⁵⁷ Onder deze wet moeten mvv-plichtige vreemdelingen van 18 tot 65 jaar, afhankelijk van hun verblijfsdoel, eerst met goed gevolg een basisexamen inburgering hebben afgelegd bij een diplomatieke post in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf.⁵⁸ Hiermee toont de vreemdeling aan dat hij beschikt over kennis op basisniveau van de Nederlandse taal en van de Nederlandse maatschappij. Het gaat voornamelijk om personen die naar Nederland komen voor gezinshereniging of gezinsvorming. Voor een aantal verblijfsdoelen geldt bovenstaand vereiste niet. Zo zijn vreemdelingen die naar Nederland komen met als doel om te werken in loondienst, vrijgesteld van het examen (behalve als de vreemdeling wil werken als geestelijk voorganger of godsdienstleraar; zij moeten wel het examen afleggen). Het examen legt de vreemdeling vóór de komst naar Nederland af.⁵⁹ Met het basisexamen inburgering wordt de basisbeheersing van de Nederlandse taal en maatschappij getoetst. Dit examen wordt afgelegd door middel van een telefonische verbinding met een spraakherkenningcomputer. De uitslag van het examen wordt direct bekendgemaakt. Na het behalen van het examen kan een mvv voor Nederland worden verkregen. Wanneer het desbetreffende land geen Nederlandse diplomatieke post heeft, mag het examen in een buurland gedaan worden.⁶⁰

Mvv-adviesprocedure

Voordat een vreemdeling zelf een mvv aanvraagt, kan een in Nederland verblijvende referent om een advies vragen aan de IND over het voornemen van de vreemdeling om een mvv aan te vragen in het buitenland. Dit is de zogenoemde mvv-adviesprocedure. Als aan alle voorwaarden wordt voldaan voor het verblijfsdoel waarvoor de vreemde-

56 In de praktijk worden de leges in de meeste gevallen door de referent in Nederland betaald. Leges worden nooit bij de post betaald, maar op een rekening van de IND gestort.

57 Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 1 (Koninklijke boodschap); Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 2, (Voorstel van wet); Kamerstukken II 2003/04, 29 700, nr. 3 (Memorie van toelichting).

58 Naast de niet-mvplichtige nationaliteiten zijn ook bepaalde categorieën vreemdelingen vrijgesteld van de Wet inburgering in het buitenland, zoals partners van onderdanen van de EU, EER en Zwitserland en hun niet-Nederlandse partners, vreemdelingen die voor tijdelijk verblijf naar Nederland komen en partners van vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiël. Verder is het mogelijk om beroep te doen op ontheffing van het examen wanneer een vreemdeling blijvend niet in staat is op medische gronden het examen af te leggen. Zie art. 3.71a, lid 2 Vb voor uitzonderingen op deze regel.

59 Ministerie van Buitenlandse Zaken. Basisexamen inburgering in het buitenland. Op 25 maart 2010 ontleend aan www.minbuza.nl.

60 Hoofdstuk 2, Vc.

ling naar Nederland wil komen, machtigt de IND onder voorbehoud de diplomatieke post in het land van herkomst of bestendig verblijf om een mvv af te geven. Dit voorbehoud houdt onder meer in dat de aanvraag alsnog kan worden afgewezen als nader onderzoek naar de authenticiteit van de originele overgelegde documenten hier aanleiding toe geeft. Ook zouden zich nog omstandigheden kunnen voordoen die zich tegen afgifte mvv verzetten. De referent wordt op de hoogte gebracht van het positief advies. Hij wordt ook erop gewezen dat de vreemdeling zelf contact moet opnemen met de diplomatieke post om de mvv officieel aan te vragen.⁶¹

Verkorte mvv-procedure⁶²

Voor bedrijven, onderwijsinstellingen, onderzoeksinstellingen en culturele uitwisselingsorganisaties bestaat onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid gebruik te maken van de verkorte mvv-procedure. Van deze procedure maken vooral multinationals en universiteiten gebruik. Wanneer een bedrijf, onderwijs- of onderzoeksinstelling of culturele uitwisselingsorganisatie tot de verkorte mvv-procedure is toegelaten, kunnen verzoeken om advies via deze procedure versneld worden afgedaan. De IND kan deze faciliteit verlenen, maar ook – bij gebleken oneigenlijk of onzorgvuldig gebruik, of indien niet meer aan de voorwaarden voor deelname wordt voldaan – weer intrekken.

Deze procedure is uitsluitend bedoeld voor verzoeken om advies waarbij criteria gelden die duidelijk en eenvoudig en daardoor snel te toetsen zijn. Daarom is de verkorte mvv-procedure alleen mogelijk voor verzoeken om advies in het kader van arbeid in loondienst (inclusief stage), (de voorbereiding op) studie (uitsluitend hoger onderwijs) en culturele uitwisseling. Onder bepaalde voorwaarden staat de verkorte mvv-procedure ook open voor gezinsleden voor wie tegelijkertijd een adviesverzoek is ingediend.⁶³

Een adviesverzoek in de verkorte procedure zal bij een positieve beslissing leiden tot afgifte van een mvv. Uiteraard moet de vreemdeling wel in persoon een aanvraag hier toe doen bij de Nederlandse post in het land van herkomst of bestendig verblijf. De verkorte mvv-procedure is immers een normale mvv-procedure, die altijd start met een door de referent/convenanthouder ingediend verzoek om advies. De convenanthouder betaalt ook de leges. Mits het adviesverzoek volledig is, hanteert de IND een streeftermijn om binnen twee weken te beslissen.

In paragraaf 2.4.1 is de TEV-procedure aan de orde gekomen. Dit onderdeel van het Modern Migratiebeleid kenmerkt zich door de ambtshalve verlening van een verblijfsvergunning aan de vreemdeling die in het bezit van een mvv Nederland is ingereisd. Ook de verkorte mvv-procedure zal opgaan in de TEV-procedure. De convenanthouder wordt dan een erkend referent. Het grote voordeel voor de convenanthouder is dat deze eigen verklaringen mag afgeven. Dat wil zeggen dat de convenanthouder de aanvraag zelf aan de voorwaarden mag toetsen, behoudens de openbare-ordetoets. De korte beslistermijn blijft voor hen behouden.

61 Immigratie- en Naturalisatiedienst. Mvv aanvragen. Op 9 maart 2010 ontleend aan www.indklantdienstwijzer.nl.

62 B1/1.5 Vc.

63 B1/1.5.5 Vc.

Het verzoek om als convenanthouder te worden toegelaten tot de verkorte mvv-procedure en alle verzoeken om advies die via de verkorte mvv-procedure worden ingediend, moeten worden gericht aan de IND.

Versnelde procedure kennismigranten

In Nederland gevestigde werkgevers kunnen een beroep doen op de kennismigranten-regeling. Voor verlening van een verblijfsvergunning voor verblijf als kennismigrant geldt als bijzondere voorwaarde, dat de vreemdeling een salaris gaat verdienen dat voldoet aan het looncriterium voor kennismigranten. Natuurlijk gelden daarnaast ook de algemene voorwaarden voor toelating zoals weergegeven in paragraaf 2.1.2. De kennismigrantenregeling is niet van toepassing op werkgevers die in het buitenland gevestigd zijn, tenzij tevens sprake is van een vestiging in Nederland. De verklaring dient steeds door de in Nederland gevestigde werkgever te worden ondertekend.

Om in aanmerking te komen voor de versnelde procedure voor toelating van kennismigranten, moet de werkgever een volledig ingevulde en ondertekende verklaring in dienen bij de IND. In deze verklaring geeft de werkgever een aantal garanties over onder meer de volledigheid van het verzoek om advies, het voldoen aan de voorwaarden voor verblijf als kennismigrant door de vreemdeling en het niet ten koste komen van de Nederlandse Staat van het verblijf van de kennismigranten die de werkgever in dienst neemt. Daarnaast neemt de werkgever de verplichting op zich de IND te informeren zodra de situatie van de werknemer zich wijzigt. Doordat de werkgever een aantal verplichtingen op zich neemt, wordt de IND in staat gesteld de adviesverzoeken mvv en vervolgens de aanvragen om verblijf als kennismigrant via een versnelde procedure af te doen.

Pilot kennismigranten kort verblijf

In 2012 gaat een pilot van start om de kennismigratie bij kort verblijf te stimuleren. Als kennismigranten voor een verblijf van korter dan drie maanden naar Nederland komen, hoeft de benodigde tewerkstellingsvergunning niet meer getoetst te worden aan de arbeidsmarkt. Dit levert een veel kortere procedure op en meer samenhang met het beleid voor kennismigranten die langer dan drie maanden verblijven.

Europese blauwe kaart

Met ingang van 19 juni 2011 kent Nederland een bovendien nieuw verblijfsdoel: de Europese blauwe kaart. De Europese blauwe kaart is een apart verblijfsdoel naast de al bestaande Nederlandse kennismigrantenregeling. Het verblijf van de houder van de Europese blauwe kaart wordt in Nederland geregeld op basis van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd met de beperking 'houder van een Europese blauwe kaart'.

Voor de Europese blauwe kaart geldt geen versnelde aanvraagprocedure mvv, maar wordt de voor mvv-aanvragen geldende redelijke termijn van drie maanden gehan-

teerd. Anders dan bij de verkorte procedure wordt ook niet gewerkt met convenant-houders. Het mvv-vereiste geldt niet als de vreemdeling ten minste achttien maanden in een andere lidstaat heeft verbleven als houder van een Europese blauwe kaart.⁶⁴

Op een aanvraag om een verblijfsvergunning regulier onder de beperking 'verblijf als houder van een Europese blauwe kaart' neemt de IND ingevolge richtlijn 2009/50 binnen een termijn van 90 dagen een beslissing.

Versnelde procedure onderzoeker in de zin van Richtlijn 2005/71

De toelatingsprocedure met betrekking tot onderzoekers in de zin van Richtlijn 2005/71 is bij uitstek een referentprocedure. De onderzoeksinstelling in Nederland moet door middel van het formulier 'Verzoek om advies in verband met afgifte mvv onderzoeker in de zin van Richtlijn 2005/71' te vragen om een advies over het voornemen van de onderzoeker om een mvv aan te vragen in het buitenland. Dit aanvraagformulier wordt alleen elektronisch door de IND ter beschikking gesteld. De onderzoeksinstelling vult het formulier in en verzendt het ingevulde en ondertekende formulier, vergezeld van de vereiste stukken, per post naar het loket kennis- en arbeidsmigratie van de IND.

Indien de IND naar aanleiding van een verzoek om advies van de onderzoeksinstelling een positief advies heeft verstrekt en de verschuldigde leges zijn betaald, kan de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in diens land van herkomst of bestendig verblijf aan de vreemdeling een mvv afgeven. Hiertoe moet de vreemdeling in persoon een aanvraag om een mvv bij de Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging indienen. De diplomatieke vertegenwoordigingen wijzen vreemdelingen die zonder voorafgaande referentprocedure een mvv-aanvraag voor verblijf als onderzoeker in de zin van Richtlijn 2005/71 willen indienen erop dat het de voorkeur verdient dat de onderzoeksinstelling bij wie zij willen verblijven, een verzoek om advies ter verlening van een mvv aan de vreemdeling indient.

De onderzoeksinstelling kan ook namens de gezinsleden, te weten de echtgeno(o)te of (geregistreerd) partner van de onderzoeker en hun minderjarige kinderen, die verblijf in Nederland bij de onderzoeker beogen, verzoeken om afgifte van een mvv. Ten behoeve van deze gezinsleden dient gebruik te worden gemaakt van de formulieren 'Verzoek om advies in verband met afgifte mvv gezinsleden van onderzoeker in de zin van Richtlijn 2005/71'.

Verblijf op religieuze of levensbeschouwelijke gronden⁶⁵

Verblijf bij een religieuze of levensbeschouwelijke organisatie op religieuze of levensbeschouwelijke gronden kan worden toegestaan bij een aantal nader bepaalde organisaties. Voor zover op de vreemdeling de plicht berust om te beschikken over een mvv, dient de procedure ter verkrijging van de mvv bij voorkeur in Nederland te worden gestart door de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie waarbij de vreemdeling verblijf beoogt. Daartoe moet de religieuze of levensbeschouwelijke organisatie een

⁶⁴ Artikel 3.30b, derde lid, Vb.

⁶⁵ B19 Vc

verzoek aan de IND richten om advies ter verlening van een mvv aan betrokken vreemdeling. Bij het verzoek om advies dienen de daartoe benodigde documenten te worden meegezonden. Tevens dient bij het verzoek om advies een aanvullende brief te worden meegezonden waarin uiteengezet wordt dat de vreemdeling verblijf beoogt voor religieuze of levensbeschouwelijke doeleinden, niet zijnde verblijf voor arbeid of studie.

*Procedure legesinning*⁶⁶

Voor een aanvraag om een machtiging tot voorlopig verblijf zijn leges verschuldigd. Over de legesinning in het geval van aanvragen tot het verlenen van een mvv heeft de IND afspraken gemaakt met het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De leges voor het behandelen van een mvv-aanvraag worden geheven namens de Minister van Buitenlandse Zaken en zijn opgenomen in de Regeling op de Consulaire Tarieven. De afspraken houden in dat de voor het behandelen van een mvv-aanvraag verschuldigde leges door de vreemdeling gestort of overgeboekt worden op een rekeningnummer van de IND in Nederland. Tevens wordt in het kader van een verzoek om advies aan de referent van de vreemdeling, ten behoeve van wie een positief advies is afgegeven, de mogelijkheid geboden om de leges die verschuldigd zijn voor de door de vreemdeling in te dienen mvv-aanvraag, vooraf te voldoen. Als de referent niet bereid is de leges te voldoen, dient de vreemdeling in het kader van de aanvraagprocedure voor het verlenen van een mvv de verschuldigde leges op de bovenomschreven wijze te voldoen.

In het kader van een mvv-adviesprocedure voor verblijf als kennismigrant alsmede in het kader van de verkorte mvv-procedure voor studie wordt, met het oog op een snelle procedure, aan referenten de mogelijkheid van betaling door middel van automatische incasso geboden. De referent is uiteraard niet verplicht om gebruik te maken van deze mogelijkheid om in het kader van een adviesprocedure de leges voor de mvv-aanvraag te voldoen ten behoeve van een vreemdeling. De mvv-aanvraag is formeel immers nog niet ingediend en deze leges zijn door de vreemdeling zelf verschuldigd.

*EU-recht*⁶⁷

Onderdanen van de EU, de EER en Zwitserland zijn vrijgesteld van de plicht te beschikken over een geldige mvv. De vrijstelling van het mvv-vereiste geldt eveneens indien een familielid van een onderdaan van de EU, de EER of Zwitserland een door een andere lidstaat afgegeven geldige verblijfskaart met de aantekening 'familielid van een burger van de Unie' toont.

Familieleden of gezinsleden van in Nederland verblijvende onderdanen van de EU, de EER en Zwitserland, die niet beschikken over een dergelijke verblijfskaart met de aantekening 'familielid van een burger van de Unie' en niet zelf onderdaan van een van deze landen zijn maar afkomstig zijn uit een visumplichtig derde land, kunnen Nederland zonder mvv inreizen als zij het familielid begeleiden of zich alhier bij hem zullen voegen. De familieleden of gezinsleden moeten dan wel in het bezit zijn van een visum kort verblijf. Dit visum zal versneld en kosteloos worden verstrekt. Dit recht vloeit voort uit

⁶⁶ Art. 9.6.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (B) 1 Regulier algemeen 9 Procedurele bepalingen 67 B10/2.2 Vc.

de Europese regelgeving,⁶⁸ volgens welke deze familieleden gefaciliteerd dienen te worden middels een inreisvisum. Ze kunnen ook een verblijfsvergunning aanvragen voor een verblijf van langer dan drie maanden zonder dat ze een mvv hoeven te hebben.

Wanneer een visumplichtige ongehuwde partner van een onderdaan van de EU, de EER of Zwitserland zich wenst te vestigen bij de in Nederland verblijvende en van zijn recht op vrij verkeer gebruik makende onderdaan van de EU, de EER of Zwitserland, dient beoordeeld te worden of sprake is van een deugdelijk bewezen duurzame relatie. Eerst indien daarvan sprake is kan een visumplichtige ongehuwde partner van een onderdaan van de EU, de EER of Zwitserland Nederland inreizen ten behoeve van vestiging bij die partner zonder dat hij in het bezit is van een mvv (maar slechts van een visum kort verblijf).

De bij de mvv-aanvraagprocedure betrokken autoriteiten

De bij de aanvraagfase betrokken autoriteiten zijn het Ministerie van Buitenlandse Zaken, bij wie de mvv-aanvraag op een van de diplomatieke posten wordt ingediend; de IND, bij wie een referent een adviesverzoek indient in het kader van de mvv-adviesprocedure; het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij wie de vreemdeling op de diplomatieke post het inburgeringsexamen aflegt.

3.2.2 Beoordelingsfase

Wanneer de vreemdeling deze mvv-procedure start, zal de diplomatieke post aangeven welke documenten benodigd zijn. De diplomatieke post verstuurt de aanvraag vervolgens naar de IND, die namens het Ministerie van Buitenlandse Zaken beoordeelt of de vreemdeling voldoet aan alle voorwaarden voor het verblijfsdoel waarvoor hij naar Nederland wil komen en of hij de juiste documenten heeft. Dit doet de IND aan de hand van de informatie en documenten die door de vreemdeling en eventueel door de referent worden verstrekt. De referent is degene die belang heeft bij de overkomst van de vreemdeling, zoals een Nederlandse werkgever of een in Nederland verblijvend gezinslid. Er is voor mvv-aanvragen geen wettelijke beslistermijn, maar wel moet de IND binnen een redelijke termijn beslissen. Een termijn van drie maanden geldt in dit geval als redelijk.⁶⁹ Bij een positieve beslissing op de mvv-aanvraag krijgt de vreemdeling via de diplomatieke post hierover bericht. Hij kan dan de mvv binnen zes maanden persoonlijk afhalen bij de diplomatieke post. Van een afwijzing krijgt de aanvrager een beschikking via de diplomatieke post. Daartegen kan hij bezwaar aantekenen.

De criteria op grond waarvan een mvv wordt verleend dan wel geweigerd, zijn dezelfde als die voor een verblijfsvergunning. Ten eerste moet worden voldaan aan een aantal algemene voorwaarden, zoals geformuleerd in artikel 16 van de Vreemdelingenwet. Deze zijn onder andere dat de vreemdeling geen bedreiging vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid en dat hij beschikt over voldoende middelen van bestaan. Daarbij moet worden voldaan aan de voorwaarden voor verblijf voor het beoogde ver-

⁶⁸ Richtlijn 2004/38, art. 5.

⁶⁹ B1/1 Vc.

blijfsdoel. De aanvraag tot het verlenen van de mvv kan daarom als regel worden afgewezen indien niet aan de voorwaarden wordt voldaan voor het verlenen van een verblijfsvergunning voor datzelfde verblijfsdoel.

Ook wordt beoordeeld of de vreemdeling met goed gevolg het inburgeringsexamen op grond van de Wet inburgering buitenland heeft afgelegd, dan wel van dit vereiste is vrijgesteld.

De openbare-ordetoets vindt plaats aan de hand van een door de vreemdeling ondertekende eigen verklaring omtrent criminele antecedenten, in aanvulling op security checks door raadpleging van de registratiesystemen NSIS en OPS.

Verder moet de vreemdeling een intentieverklaring ondertekenen, dat hij bereid is na binnenkomst in Nederland een TBC-onderzoek te ondergaan.

De mvv wordt afgegeven voor het doel van het verblijf in Nederland. Per verblijfsdoel gelden verschillende voorwaarden en moeten verschillende documenten worden overgelegd. Voor ieder verblijfsdoel geldt dat deze voorwaarden dezelfde zijn als de voorwaarden voor een verblijfsvergunning.

Voor mvv-aanvragen is er geen wettelijke beslistermijn. De beslissing moet genomen worden binnen een redelijke termijn. Die termijn bedraagt drie maanden.⁷⁰

Rechtsmiddelen

Tegen een beschikking omtrent de afgifte van een visum, waaronder begrepen een mvv kan bezwaar worden gemaakt en (administratief) beroep worden ingesteld.⁷¹ Een bezwaarschrift in visum- en mvv-zaken wordt gericht aan de Minister van Buitenlandse Zaken, maar toegezonden aan de IND. In de bezwaar- en administratief beroepsfase geldt als hoofdregel het horen van belanghebbende(n). In zaken met betrekking tot de afgifte van een visum of mvv wordt de referent in Nederland gehoord. De referent dient een schriftelijke machtiging om namens belanghebbende in rechte te mogen optreden, te overleggen, tenzij de referent tevens de aanvrager, wettelijk vertegenwoordiger of raadsman is.

Beroep bij de rechtbank staat open tegen de beschikking op een bezwaarschrift of op een administratief beroepschrift en tegen het niet-tijdig beslissen op een aanvraag, een bezwaarschrift of een administratief beroepschrift.⁷²

De bij de beoordelingsfase betrokken autoriteiten

De bij de beoordelingsfase betrokken autoriteiten zijn het Ministerie van Buitenlandse Zaken, namens wie de mvv-aanvraag wordt beoordeeld; de IND, die in feite de mvv-aanvraag beoordeelt en die bovendien alle verzoeken in het kader van de mvv-advies-procedure behandelt; het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat verantwoordelijk is voor het inburgeringsexamen. Het niet voldoen aan de Wet Inbur-

⁷⁰ Art. B1/1.1.1 Vc.

⁷¹ Art. 10, lid 1, aanhef en onder b, Vreemdelingencirculaire 2000 (B) 1 Regulier algemeen 10 Rechtsmiddelen; onder verwijzing naar artikel 72, tweede lid, Vw.

⁷² B1/10.10 Vc.

gering Buitenland is immers een afwijzingsgrond bij de beoordeling van de mvv-aanvraag door de IND.

Afhankelijk van het verblijfsdoel kunnen ook andere autoriteiten bij de beoordeling van de mvv-aanvraag betrokken zijn, zoals het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het Centrum Werk en Inkomen (CWI)

3.2.3 Toegang, verblijf en terugkeer

Zodra de besluitvorming over de mvv-aanvraag is afgerond en voor de vreemdeling tot een positief resultaat heeft geleid, krijgt betrokkene daarvan schriftelijk bericht. Deze kan zich vervolgens op de post vervoegen om de mvv af te halen. Betrokkene heeft daarvoor zes maanden de tijd.

De mvv wordt afgegeven door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland. De mvv kan pas worden afgegeven na voorafgaande machtiging door de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, ondergebracht bij de IND. Deze machtiging is zes maanden geldig te rekenen vanaf de datum van dagtekening van het bericht van de Minister van Buitenlandse Zaken om een mvv te verstrekken. Binnen die zes maanden moet de vreemdeling de machtiging in ontvangst hebben genomen. Als de vreemdeling zich niet binnen zes maanden bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging heeft vervoegd voor de afgifte van de mvv, zal een nieuwe aanvraag om een mvv moeten worden ingediend. Als de afgifte van de mvv wel plaats heeft gevonden binnen die zes maanden, heeft de vreemdeling vervolgens zes maanden de tijd om vanaf datum afgifte van de mvv naar Nederland te reizen.⁷³ De geldigheidsduur van een eenmaal uitgereikte mvv bedraagt ten hoogste drie maanden en kan niet worden verlengd.

Alvorens de ambassade tot afgifte van de mvv overgaat, vindt een identiteitscontrole plaats. Betrokkene dient zijn identiteit genoegzaam aan te tonen.

Als een aanvraag tot het verlenen van een nationaal visum wordt gehonoreerd, kan tot feitelijke afgifte van het visum worden overgegaan. De aanbrengring van een visum(sticker) in het (geldige) document voor grensoverschrijding van de aanvrager en de uitreiking van dat document geldt als de bekendmaking van de beslissing op de aanvraag. Dit gebeurt op de diplomatieke post die de mvv-aanvraag in behandeling heeft genomen.

Een mvv is een nationaal visum als bedoeld in de Schengen uitvoeringsovereenkomst, voor de toegang tot het Nederlands grondgebied. Bovendien kan de houder van een geldige mvv – gelijk aan houders van een geldige verblijfsvergunning – voor kort verblijf (maximaal drie maanden per zes maanden) over het grondgebied van Schengen reizen. Dit kan nodig zijn om Nederland te bereiken.

⁷³ B1/1.2 Vc. In de TEV-procedure is een verkorting beoogd van de ophaaltermijn en de inreistermijn, van respectievelijk 6 en 6 maanden naar 3 en 3 maanden.

Tot de inwerkingtreding van de Visumcode kon de mvv afzonderlijk worden verleend, maar ook in samenhang met een reisvisum (D+C visum). Dit stelde de vreemdeling in staat om gedurende de behandeling van de aangevraagde verblijfsvergunning te reizen in het Schengengebied gedurende drie maanden na datum afgifte. Zoals eerder aan de orde gekomen in paragraaf 2.1.2 is op grond van Verordening 265/2010 van 25 maart 2010 is nu aan het D- visum zelf al een circulatierecht verbonden.

Het is niet mogelijk om een aanvraag om een mvv aan een grensdoorlaatpost in te dienen. Dit om tegen te gaan dat het mvv-vereiste en de bijbehorende aanvraagprocedure vanuit het buitenland worden omzeild.⁷⁴

Aan de grens heeft de Koninklijke Marechaussee overigens in uitzonderlijke gevallen wel de mogelijkheid om de houder van een mvv alsnog tegen te houden, bijvoorbeeld omdat alsnog wordt geoordeeld dat de vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde of de volksgezondheid. Dan vindt altijd overleg plaats met de IND.

Bij inwilliging van de aanvraag om afgifte van een mvv moet de vreemdeling erop worden gewezen dat hij zich binnen drie dagen na aankomst in Nederland in het kader van het vreemdelingentoezicht moet aanmelden bij de Korpschef van het regionale politiekorps waarin de gemeente is gelegen waar hij zijn woon- of verblijfplaats heeft. Ter indiening van een aanvraag tot verlening van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd onder een beperking verband houdende met het doel waarvoor hem de mvv is verleend, dient de vreemdeling zich vervolgens te vervoegen bij de IND.

Overigens heeft de ministerraad onlangs (september 2011) ingestemd met het voorstel van het kabinet om twee vrijstellingen van het vereiste van een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) om voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd in aanmerking te komen af te schaffen.⁷⁵ Ook deze mensen moeten voortaan een mvv in het buitenland aanvragen voordat ze Nederland in kunnen reizen en een vergunningaanvraag kunnen doen. Het gaat om de volgende groepen:

- Vreemdelingen die tijdens hun minderjarigheid vijf jaren achtereen rechtmatig in Nederland zijn geweest.
- Degenen die in aanmerking komen voor terugkeer naar Nederland op grond van de Remigratiewet.

De precieze ingangsdatum van deze wijziging is op het moment van afronden van dit rapport nog niet bekend.

Hoewel het om getalsmatig onbelangrijke groepen vreemdelingen gaat, geeft de argumentatie voor deze afschaffing van het mvv-vereiste een goed inzicht in het verband tussen het mvv-beleid en een geordende instroom – het onderwerp immers van dit rapport.

⁷⁴ Art. 5.1 Vreemdelingencirculaire 2000 (A) 2 Toegang 5 Toezicht aan de buitengrens, toegangsverlening en toegangsweigering

⁷⁵ Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1458. Zie ook: Ministerraad, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Persbericht: <http://www.rijksoverheid.nl/regering/het-kabinet/ministerraad/nieuws/2011/09/16/migratie-en-asielbeleid-aangescherpt.html>.

De afschaffing van deze twee mvv-vrijstellingen is in lijn met de hoofdregel dat ten behoeve van regulier verblijf in Nederland een machtiging tot voorlopig verblijf in het land van herkomst moet zijn aangevraagd en verkregen. Uitzonderingen op dat uitgangspunt dienen zoveel mogelijk beperkt te blijven tot humanitaire redenen of internationaalrechtelijke verplichtingen. Die uitzonderingsgronden zijn niet van toepassing op deze beide categorieën vreemdelingen. De mvv-verplichting geeft vooraf zekerheid over de vraag of de vreemdeling in aanmerking kan komen voor een verblijfsvergunning in Nederland. Overigens zijn deze categorieën vreemdelingen altijd zeer klein van omvang geweest. Jaarlijks worden ca. 300 vergunningen verleend onder de beperking wedertoelating, waarbij maar een deelcategorie de vreemdelingen betreft die gedurende hun minderjarigheid vijf jaar rechtmatig in Nederland verbleven. Het aantal terugkeeroptanten op grond van de Remigratiewet bedroeg in 2007 en 2008 respectievelijk 2 en 6 personen.⁷⁶ Uit een advies over dit wetsontwerp van de Adviescommissie voor Vreemdingenzaken (ACVZ) van 13 juli 2011 is gebleken dat de vrees voor een ontmoedigende werking op de remigratie ongegrond is. Van een verband tussen de vrijstelling van het mvv-vereiste en de beslissing om te remigreren is niet gebleken.⁷⁷

Voor sommige vreemdelingen betekent de afschaffing van de vrijstelling dat zij allereerst Nederland moeten verlaten om in het land van herkomst of bestendig verblijf in ieder geval de afgifte van een mvv af te wachten. Daarbij valt bijvoorbeeld te denken aan de vreemdeling die gedurende zijn minderjarigheid vijf achtereenvolgende jaren rechtmatig verblijf in Nederland heeft gehad, nadien dat rechtmatige verblijf heeft verloren maar desondanks Nederland niet heeft verlaten. Deze vreemdeling houdt zijn aanspraak op terugkeer. Hij verliest alleen de mogelijkheid om gedurende feitelijk verblijf in Nederland een aanvraag voor een verblijfsvergunning te doen. Dit kan hij voortaan alleen nog vanuit het buitenland. Dit is niet alleen van belang voor een geordende instroom, maar ook in het belang van de vreemdeling die zo op deze wijze voor de komst naar Nederland kan weten of hij voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt. Vrijstelling van het mvv-vereiste betekent immers nog niet dat er ook een verblijfsvergunning wordt verleend. Het enkele feit dat betrokkene straks een mvv moet aanvragen teneinde een verblijfsvergunning te kunnen verkrijgen, verdraagt zich goed met de systematiek van het Modern Migratiebeleid waarin direct na inreis met een mvv ambtshalve een verblijfsvergunning wordt verleend.

Voor alle duidelijkheid: mvv-vrijstelling betekent dat een aanvraag om een verblijfsvergunning niet zal worden afgewezen vanwege het enkele ontbreken van een mvv. Een aanvraag om een verblijfsvergunning kan echter alleen hier te lande worden ingediend. De mvv-vrijstelling gaat daarom in feite alleen op voor de vreemdeling die zich (al dan niet in het bezit van een geldige verblijfstitel) al in Nederland bevindt. Bevindt de vreemdeling zich nog in het buitenland dan zal hij, ongeacht de mvv-vrijstelling, toch een mvv moeten aanvragen om Nederland te kunnen inreizen. Hiervoor gelden de normale leges.

⁷⁶ Nota van Toelichting bij Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1458. De gegevens over terugkeeroptanten op grond van de remigratiewet zijn gebaseerd op cijfers van de Sociale Verzekeringsbank.

⁷⁷ Zie ook de op 2 december 2011 door de Minister voor Immigratie en Asiel verstrekte antwoorden op de vragen van de algemene commissie voor Immigratie en Asiel naar aanleiding van de voorhang van dit ontwerpbesluit mvv-vrijstellingen. Kamerstukken II 2011/12, 19 637, nr. 1479.

De bij de toegang- verblijf- en terugkeerfase betrokken autoriteiten

Bij de toegangsfase betrokken autoriteiten zijn het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Defensie. Afgifte van een mvv vindt immers plaats op een diplomatieke post door een ambtenaar van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waarna de controle bij toegang tot Nederland een taak is van de Koninklijke Marechaussee (Ministerie van Defensie).

Hierbij moet wel worden aangetekend dat de bevoegdheid tot afgifte van een mvv weliswaar bij de Minister van Buitenlandse Zaken ligt. Maar dat deze in een groot aantal gevallen zijn mandaat heeft verleend aan het Hoofd van de Visadienst. Als Hoofd van de Visadienst is aangewezen het Hoofd van de IND. Uit de besluiten zal altijd moeten blijken dat het gaat om een bevoegdheid van de Minister van Buitenlandse Zaken. Alle beslissingen ten aanzien van mvv's dienen steeds namens de Minister van Buitenlandse Zaken te worden genomen. De mvv kan worden afgegeven door een Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland na voorafgaande machtiging van de Visadienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is de bij het verblijf betrokken autoriteit. De voor het verblijf vereiste verblijfsvergunning wordt immers aangevraagd bij de IND, waar ook de beoordeling van de aanvraag en afgifte van de verblijfsvergunning plaatsvindt.

Bij het toezicht tijdens het verblijf is ook de Vreemdelingenpolitie betrokken, en bij de terugkeerfase kan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) betrokken zijn. In het kader van dit rapport voert het echter te ver om al te diep op deze verblijf- en terugkeerfase in te gaan.

3.3 Visumafgifte met het oog op legale immigratie – specifieke procedure in de fasen van de visumprocedure

3.3.1 Nationale visumpraktijk voor de toelating van derdelanders

Grosso modo vallen vier scenario's te onderscheiden voor derdelanders die een visum aanvragen met het oog op legaal verblijf in een lidstaat van de EU.

Scenario 1: Het visum is een voorwaarde om een verblijfsvergunning te verkrijgen – aanvraag *verblijfsvergunning in het land van herkomst*

- Beoordeling visumvoorwaarden in het land van herkomst;
- Visum is een voorwaarde voor toelating tot de lidstaat;
- Beoordeling toelatings-/verblijfsvoorwaarden in het land van herkomst (als onderdeel van het proces van visumafgifte) en eventueel verdere beoordeling bij aankomst (als onderdeel van het migratieproces);
- Het gaat om een visum voor middellang tot lang verblijf (langer dan 3 maanden).

Scenario 2: Het visum is een voorwaarde om een verblijfsvergunning te krijgen – aanvraag *verblijfsvergunning bij aankomst in de lidstaat*

- Beoordeling visumvoorwaarden in het land van herkomst;
- Visum is een voorwaarde voor toelating tot de lidstaat;
- Beoordeling toelatings-/verblijfsvoorwaarden bij aankomst (als onderdeel van het migratieproces);
- Het gaat om een visum voor middellang tot lang verblijf (langer dan 3 maanden).

Scenario 3: Een verblijfsvergunning is rechtstreeks te verkrijgen *in het land van herkomst*

- Er bestaan geen visumvoorwaarden;
- Beoordeling toelatings-/verblijfsvoorwaarden in het land van herkomst (als onderdeel van het migratieproces);
- Het gaat om een visum voor middellang tot lang verblijf (langer dan 3 maanden).

Scenario 4: *Het visum is een verblijfstitel op zichzelf* (d.w.z. geen verblijfsvergunning vereist)

- Beoordeling visumvoorwaarden;
- Beoordeling toelatings-/verblijfsvoorwaarden in land van herkomst (als onderdeel van het proces van visumafgifte)
- Het gaat om een visum voor middellang tot lang verblijf (langer dan 3 maanden);
- Geen (verdere) verblijfsvergunning vereist.

Uit het EU-brede vergelijkende rapport dat het EMN in 2012 zal opstellen, zal blijken welke van deze scenario's in de verschillende lidstaten van kracht zijn.

Voor derdelanders die een mvv aanvragen met het oog op legaal verblijf in Nederland gaat scenario 2 op. Maar anders dan beschreven in scenario 2, worden de toelatings-/verblijfvoorwaarden in het land van herkomst beoordeeld als onderdeel van het proces van visumafgifte.

Zoals in paragraaf 2.4 uiteengezet, zal bij de in 2012 voorziene inwerkingtreding van het Modern Migratiebeleid ook de daarbij behorende procedure van Toegang- en Verblijf (TEV) ingaan. In deze procedure wordt de mvv-procedure met de verblijfsvergunningsprocedure samengevoegd. Deze nieuwe procedure valt eveneens binnen de kaders van scenario 2. Ook binnen de TEV-procedure worden de toelatings- en verblijfvoorwaarden in het land van herkomst beoordeeld als onderdeel van het proces van visumafgifte. Alleen is er na inreis met mvv geen sprake meer van een aparte aanvraag om een verblijfsvergunning met de daarbij gemoeide legesheffing. De verblijfsvergunning wordt ambtshalve verleend.

3.3.2 *Uitdagingen en successen bij het faciliteren van legale immigratie*

De al eerder uitgebreid behandelde verkorte mvv-procedure en de kennismigranten-regeling zijn succesvol gebleken bij het faciliteren van legale migratie. Op grond van de ervaringen die zijn opgedaan met de proeftuinen belooft ook de TEV-procedure een succes te worden. Daarnaast zijn er de volgende uitdagingen en succesfactoren.

NVIS

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.2 beschikken de posten sinds 2007 over het Nieuwe Visuminformatiesysteem, waar visumaanvragen worden ingevoerd.⁷⁸ Het verschaft het Ministerie en de posten inzicht in de visumhistorie van aanvragers en helpt vaststellen of een aanvrager bonafide is. Een vervolgaanvraag betekent dat de aanvrager na zijn vorige bezoek niet is achtergebleven in Nederland. Het Ministerie moedigt de posten aan om bonafide reizigers sneller visa te geven met een langere geldigheidsduur en met meerdere mogelijkheden om Nederland respectievelijk het Schengengebied in en uit te reizen. Geleidelijk aan gebeurt dat ook.⁷⁹

Oranje loper

Voor uitgenodigde reizigers is het oranje-loperbeleid ontwikkeld.⁸⁰ Dat biedt goed bekendstaande vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, wetenschappelijke instellingen en dergelijke de mogelijkheid op eenvoudiger wijze uit visumplichtige landen naar Nederlandse partners te reizen, zonder voor elke aanvraag in persoon bij de Nederlandse vertegenwoordiging te moeten verschijnen, ondersteunende documenten in te dienen, enzovoort. Veelal wordt bij de betreffende bedrijven en instellingen een contactpersoon aangewezen, die voor medewerkers een aanvraag kan indienen. In gevallen die zich daarvoor lenen, wordt de mogelijkheid van visa met meervoudige toegang gebruikt, met een langduriger geldigheidsperiode. Naast het oranje-loperbeleid is er ook het vergelijkbare blauwe-loperbeleid voor zeelieden.

Externe dienstverlening

Om de toegang tot de consulaire afdelingen op de posten te verbeteren, hebben veel posten de mogelijkheid gecreëerd om op afspraakbasis bij de ambassade terecht te kunnen. Bij sommige posten kan via een speciaal telefoonnummer een afspraak worden gemaakt, bij andere kan dat via het internet. Ongeveer de helft van de posten heeft een afsprakensysteem; bij grotere posten ligt dit aandeel op driekwart. Sommige posten, zoals die in Turkije, schakelen een externe dienstverlener in die de visumaanvragen in ontvangst neemt.

Regionalisering

Momenteel voeren circa 160 grote en kleine posten zelfstandig consulaire processen uit. Om kennis en expertise te bundelen, zal volgens plan tussen nu en eind 2014 wereldwijd een beperkt aantal zogenaamde regionale support offices (RSO) alle backoffice-taken van posten op onder meer consulaire terrein uitvoeren. Dit betekent dat ambassades alleen een frontoffice overhouden. Op de RSO's kunnen dan aspecten van de consulaire

78 Zie ook de opsomming van statistische bronnen in paragraaf 1.2.

79 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011), p. 110.

80 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011), p. 24 e.v., p. 111 e.v.

dienstverlening (waaronder het visumtraject) regionaal worden gecoördineerd en afgewikkeld. Visumaanvragen zullen in de regel op de post (of het gemeenschappelijk frontoffice) worden ingenomen, maar de afwikkeling en besluitvorming vindt plaats op de RSO. De inburgeringsexamens worden overigens niet regionaal afgenomen.⁸¹ Voor de mvv-procedure heeft regionalisering geen gevolgen. In feite vervullen de posten binnen de mvv-procedure ook nu al de frontofficetaken (inname van de aanvraag en afgifte van de mvv) terwijl de IND de backofficetaak verricht (beoordeling van de aanvraag).

Momenteel wordt er al op een aantal posten een pilot regionalisering uitgevoerd, waarbij posten in eenzelfde regio onder andere hun consulaire werkzaamheden bundelen in een RSO. Zo vervult de post Lima als RSO namens de posten La Paz en Quito onder meer de consulaire back-office functie voor visumverlening.⁸²

In eerste instantie was het doel vooral om de kwaliteit en de efficiency te verbeteren. Uit de evaluatie van enkele proeven met 'regionalisering' komt echter een gemengd beeld naar voren. De uniformiteit is toegenomen (dus minder ruimte voor eigen taakinvulling), de kwetsbaarheid (in termen van kwaliteit en continuïteit) van kleine posten is afgenomen, maar de dienstverlening is verminderd in de zin dat de doorlooptijden langer zijn geworden.⁸³ Op termijn zal dit worden ondervangen door processen waar mogelijk te digitaliseren.

Onderlinge visumvertegenwoordiging

Van vergaande samenwerking tussen de lidstaten in de vorm van gemeenschappelijke visumaanvraagcentra is op dit moment nog geen sprake. Wel behandelen diplomatieke posten op beperkte schaal visumaanvragen voor andere lidstaten op basis van onderlinge vertegenwoordigingsafspraken. Verdergaande samenwerking is een in het Stockholm Programma opgenomen wens, maar blijkt in de praktijk niet eenvoudig realiseerbaar. Zie ook paragraaf 2.3.

Dubbele procedure

Het belangrijkste nadeel van de huidige toelatings- en verblijfsprocedure is dat de vreemdeling tweemaal een vrijwel gelijke aanvraag moet indienen: om toelating (mvv) en vervolgens om verblijf. De belangrijkste uitdaging op mvv-gebied is het wegnemen van dit obstakel. In 2007 heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) al gewezen op deze overbodige doublure.⁸⁴ Hoge uitzonderingen daargelaten is de aanvraag om een verblijfsvergunning na inreis met een mvv een zuiver administratieve procedure. Er wordt vrijwel altijd uitgegaan van de positieve uitkomst van de recente toetsing aan de verblijfsvoorwaarden die in de mvv-procedure al is verricht. Afgezien van de praktische bezwaren hiervan voor de vreemdeling, wijst de ACVZ erop dat deze dubbele toetsing in het geval van gezinshereniging wellicht in strijd zou kunnen zijn met Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, omdat deze zich verzet tegen het hebben van meerdere toetsmomenten voor toelating en verblijf. De in para-

81 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), p. 45 e.v., p. 193.

82 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), p. 176.

83 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), p. 45.

84 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2007), advies inzake de mvv-procedure van 19 september 2007 aan de toenmalige Staatssecretaris van Justitie.

graaf 2.4.1 geschetste TEV-procedure (Toelating En Verblijf) neemt het obstakel van de dubbele toets weg.

Gezinshereniging binnen de asielprocedure (nareis)

Een bijzonder geval van faciliteren van legale immigratie doet zich voor bij gezinshereniging binnen de asielprocedure van gezinsleden met vreemdelingen aan wie asiel is verleend. Zij vragen een mvv aan, zonder dat daaraan een latere aanvraag om een verblijfsvergunning regulier is gekoppeld. In dit geval kan de mvv-aanvraag daarom niet worden getoetst aan de voorwaarden voor enig regulier verblijfsdoel. Ook zijn aan deze mvv-aanvraag geen kosten voor leges verbonden.

Gezinsleden van vreemdelingen die in het bezit zijn van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd die zich nog in het buitenland bevinden, kunnen bij de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging in het buitenland een mvv aanvragen. Die aanvraag wordt aangemerkt als het begin van nareizen. De hoofdpersoon kan in Nederland geen mvv aanvragen voor de gezinsleden. Wel kan hij bij de Visadienst een mvv-adviesverzoek indienen. Dit verzoek om advies wordt eveneens aangemerkt als het begin van nareizen. De aanvraag om een mvv wordt door de Nederlandse diplomatieke of consulaire vertegenwoordiging doorgeleid naar de Visadienst.

Naast het feitelijk behoren tot het gezin geldt als een van de voorwaarden voor afgifte van deze mvv dat de aanvraag binnen drie maanden moet zijn ingediend. De driemaanden termijn gaat in op het moment dat de oorspronkelijke verblijfsvergunning wordt verleend. Indien de houder van de verblijfsvergunning asiel in Nederland bij de Visadienst een verzoek om advies heeft ingediend binnen die drie maanden dan wel indien de gezinsleden in het buitenland een mvv-aanvraag binnen die drie maanden hebben ingediend, wordt dit gezin als een tijdig ingediende aanvraag. Daarnaast geldt dat een eerdere inreisdatum van een gezinslid dan de inreisdatum van de hoofdpersoon ook wordt beschouwd als tijdig.

Wanneer de gezinsleden van een houder van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd Nederland zijn ingereisd met een mvv voor dit doel, dienen zij zich binnen drie dagen in persoon te melden bij de aanmeldunit van de Vreemdelingenpolitie in Ter Apel. In het AC wordt dezelfde procedure gevolgd als voor andere asielaanvragers. Als de gezinsleden geen eigen asielmotieven hebben maar enkel als gezinslid bij de hoofdpersoon willen verblijven, zal aan hen een afgeleide asielvergunning worden verleend.

Onverplichte aanvraag mvv

In het belang van de vreemdeling bestaat in bepaalde gevallen de gelegenheid om door middel van indiening van een onverplichte mvv-aanvraag vooraf te laten toetsen of aan de voorwaarden voor verlening van een verblijfsvergunning wordt voldaan. Hiermee draagt het visumbeleid bij aan het doel bonafide vreemdelingen de mogelijkheid te bieden naar Nederland te reizen.

Zo geldt geen mvv-vereiste voor de verlening van de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd aan de houder van een, door een andere lidstaat afgegeven, EG-verblijfsvergunning als langdurig ingezetene. Als de langdurig ingezetene zich echter nog in een andere lidstaat bevindt kan hij een onverplichte aanvraag mvv indienen, om voorafgaand aan zijn inreis in Nederland te laten toetsen of hij aan de voorwaarden voldoet.⁸⁵

Een soepele gelegenheid tot het indienen van een onverplichte mvv-aanvraag geldt ook voor vreemdelingen die in aanmerking wensen te komen voor een verblijfsvergunning in het kader van de uitwisselingsprogramma's met Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.⁸⁶

Nederland heeft met Canada (Working Holiday Program), Australië en Nieuw-Zeeland (Working Holiday Scheme) afspraken gemaakt op grond waarvan jongeren die de nationaliteit van één van die landen bezitten via een zogenoemde betaalde werkvakantie kennis kunnen maken met de cultuur van de Nederlandse samenleving. Om in de kosten van hun verblijf te voorzien is het deze jongeren toegestaan betaalde arbeid te verrichten. Hoewel het bij het Working Holiday Program en het Working Holiday Scheme om nationaliteiten gaat, waar geen verplichting geldt te beschikken over een geldige mvv, is in het belang van de jongeren de afspraak gemaakt dat de jongeren die op basis van deze uitwisselingsafspraken in Nederland willen verblijven een mvv kunnen aanvragen. De jongere heeft zo eerder duidelijkheid of hem verblijf kan worden verleend.

Om zoveel mogelijk jongeren de gelegenheid te bieden van het programma gebruik te maken (onder wie dus ook de jongeren bij wie pas tijdens een rondreis door Europa de wens hiertoe ontstaat) is de afspraak gemaakt dat aanvragen tot het verlenen van een mvv door jongeren die aan deze uitwisselingsprogramma's wensen deel te nemen bij iedere Nederlandse diplomatieke en consulaire vertegenwoordiging kunnen worden ingediend. Deze onverplichte mvv wordt kosteloos verleend aan de jongeren die op basis van deze uitwisselingsafspraken naar Nederland komen.

Uit de dagelijkse praktijk op de diplomatieke posten

In INDcontext, tijdschrift voor relaties van de IND, vertelt het hoofd Consulaire Zaken op de Nederlandse Ambassade in Ankara (Turkije) over een succes van het Nederlandse visumbeleid bij het faciliteren van legale migratie. "Een bonafide aanvrager die voor een week naar Nederland wil, krijgt doorgaans een multiple visum dat drie maanden geldig is, mits hij over voldoende geld beschikt, er sprake is van een hotelreservering en een duidelijk reisdoel. Veel mensen zullen hierdoor eerder kiezen voor Nederland dan voor een ander Schengenland."⁸⁷

Ook het Consulaat-generaal in Bombay (India) heeft goede ervaringen met het faciliteren van bonafide reizigers. "Wij kennen speciaal voor gerenommeerde bedrijven met vestigingen in India en Nederland de zogeheten 'orange carpet'-visumfaciliteit en voor zeelieden de 'blue carpet'-regeling. Omdat er sprake is van een Nederlands zakelijk belang geldt voor werknemers van deze bedrijven geen persoonlijke verschijnings-

⁸⁵ Art. B17-2.1 Vc.

⁸⁶ B7/4 Vc.

⁸⁷ 'Oren en ogen' over de hele wereld. INDcontext, oktober 2011, p. 9.

plicht. Na het overleggen van een minimum aan documenten kunnen zij doorgaans binnen 48 uur een visum krijgen,” aldus de consul.

Zakelijke groepsreizen, waaronder ‘incentives’, winnen aan populariteit. “Dan wil een groot Indiaas bedrijf soms wel met zeshonderd man tegelijk naar Europa afreizen. Dat is natuurlijk goed voor Nederland. Vandaar dat we er alles aan doen om dergelijke aanvragen op tijd te behandelen.”

Tegelijkertijd heeft men in Bombay oog voor het spanningsveld tussen het faciliteren van bonafide reizigers en het voorkomen van illegale migratie. “Het is onze uitdaging om een balans te vinden in het behartigen van verschillende, soms tegenstrijdige belangen: economisch, politiek, bilateraal, het handhaven van de veiligheid en het tegengaan van illegale immigratie.”⁸⁸

3.4 Visumprocedures met het oog op het voorkomen van illegale migratie

Het visumbeleid vormt een belangrijke pijler onder de maatregelen die worden getroffen om in een vroegtijdig stadium (feitelijk het pre-entry stadium) illegale migratie tegen te gaan. Een groot deel van de buitenlandse bezoekers aan Nederland is visumplichtig en heeft voor een beoogd verblijf korter dan negentig dagen een visum nodig om Nederland in te komen. Bovendien geldt, op een aantal nationaliteiten na, de mvv-plicht voor iedere vreemdeling die zich langdurig of voorgoed in Nederland wil vestigen. Zoals eerder aan de orde gekomen, stelt de verplichting om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, de overheid in staat dan al te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet.

3.4.1 *Het voorkomen van illegale migratie bij het proces van uitgifte en monitoren van visa*

*Samenwerking tussen IND en Buitenlandse Zaken op de diplomatieke posten*⁸⁹

Om oneigenlijk gebruik en misbruik van procedures verder tegen te gaan wordt op steeds meer fronten de samenwerking tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en de IND geïntensiveerd. Dit varieert van kennisdeling tot het gezamenlijk ontwikkelen van handhavingsinstrumenten.

Zo verzorgt het Bureau Documenten van de IND op verzoek van het Ministerie van Buitenlandse Zaken trainingen aan medewerkers op de diplomatieke posten in het herkennen van valse identiteitsdocumenten en/of brondocumenten zoals geboorte- en huwelijksaktes. Daarnaast worden trainingen gegeven op het gebied van legalisatie en verificatie-onderzoek.

Op incidentele basis worden IND-medewerkers naar diplomatieke posten gezonden om daar consulaire bijstand te verlenen met als doel mogelijk misbruik van toelatingsprocedures te voorkomen of om bijstand te verlenen als diplomatieke posten te kampen

⁸⁸ ‘Oren en ogen’ over de hele wereld. INDcontext, oktober 2011, p. 10.

⁸⁹ Informatie geleverd door de afdeling Handhaving van de Directie Uitvoeringsstrategie en Advies (DUSA) van de IND. Aanvullende informatie geleverd door de Directie Specialistische Diensten en Internationale Samenwerking (SDIS), eveneens van de IND.

hebben met zeer hoge aantallen mvv-aanvragen. Zo heeft de IND in 2011 tijdens de piekperiode ondersteuning geboden op een Nederlandse vertegenwoordiging bij het beoordelen van mvv-adviesverzoeken met het oog op studie, door het houden van interviews met potentiële studenten aldaar. Verder wordt de diplomatieke post in Addis Abeba ondersteund door de inzet van extra IND personeel bij het afnemen van identificerende interviews in het kader van gezinshereniging van familieleden van in Nederland op asielgronden toegelaten Somaliërs.

Daarnaast heeft de IND op verschillende diplomatieke posten Immigration Liaison Officers (ILO's) gevestigd. ILO's worden ingezet om illegale migratie naar het Schengengebied tegen te gaan. Dit doen zij door het adviseren van luchtvaartmaatschappijen en het verzorgen van documenttrainingen. Daarnaast faciliteren en onderzoeken zij de mogelijkheden rond terugkeer.

Behandelen en beoordelen van visumaanvragen behoort op de diplomatieke posten uiteraard tot de bevoegdheid van (enkel en alleen) de consulaire afdeling van de betreffende post. Daar waar een ILO geplaatst is, is deze beschikbaar voor het desgevraagd geven van advies over een visumaanvraag. Doorgaans zal dit gaan over de authenticiteit van overgelegde documenten. Tevens is de ILO beschikbaar voor het geven van training aan consulaire personeel over echtheidskenmerken van reis-, identiteitsdocumenten en visa. Ook kan de ILO indien gewenst informatie geven aan consulaire afdelingen/RSO's over het gebruik van risicoprofielen als hulpmiddel om de kans op mogelijk oneigenlijk gebruik van de visumprocedure in te schatten.

De Liaison Officers moeten dus een bijdrage leveren aan de bestrijding van illegale immigratie, identiteit- en documentfraude en migratiecriminaliteit (mensensmokkel en -handel). Dit hoeft niet een liaison van de IND te zijn; indien het de bestrijding van migratiecriminaliteit betreft kan worden gekozen voor het plaatsen van een liaison van de Koninklijke Marechaussee.

Begin 2011 heeft de Minister voor Immigratie en Asiel uitbreiding van liaisons aangekondigd. Uitbreiding ziet op zowel de ILO's van de IND als de liaison officers van de Koninklijke Marechaussee. Daarmee komt het aantal liaisonambtenaren van de IND en de Koninklijke Marechaussee op 28.

3.4.2 *Het voorkomen van illegale migratie door andere maatregelen bij de uitgifte van visa*

De Visumcode biedt al enkele handvatten voor maatregelen om illegale migratie tegen te gaan. Zo wordt in artikel 31 van de Visumcode nadruk gelegd op risicobeoordeling (profiling). Het Handboek behorend bij de Visumcode gaat hier nog dieper op in.⁹⁰ Verder heeft het zogenoemde Lokale Schengen Overleg (de plaatselijke samenwerking tussen consulaten van verschillende lidstaten) een juridische basis en duidelijk omliggende taak gekregen in de Visumcode.⁹¹ Met name vindt uitwisseling van informatie plaats

⁹⁰ Zie bijvoorbeeld paragraaf 7.12 van het Handboek, over de beoordeling van het risico van illegale immigratie.

⁹¹ Art, 48 Visumcode.

over aspecten die zien op onder andere migratierisico's en/of veiligheidsrisico's.⁹² Naast periodiek in het lokale overleg, wordt dergelijke informatie ook op ad hoc basis uitgewisseld tussen diplomatieke posten van Schengenlidstaten. Daarnaast kan de uitrol van EU-VIS worden gezien als (onder meer) een hulpmiddel in de strijd tegen illegale migratie. Zo wordt bijvoorbeeld het zogenaamde 'visum-shoppen' tegengegaan door de koppeling van gegevens over visumaanvragen, ingediend bij de verschillende Schengenlanden.

Op nationaal niveau is er een driemaandelijks overleg tussen DCM (namens Buitenlandse Zaken) en de Visadienst van de IND, waar informatie wordt uitgewisseld. Ook signalen van International Liaison Officers (ILO's) op locaties worden gedeeld.

Op het gebied van de bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel en fraudebestrijding vindt driemaandelijks overleg plaats tussen DCM, het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM),⁹³ de IND en het Korps landelijke politiediensten (KLPD).

3.4.3 *Uitdagingen en successen bij het voorkomen van illegale migratie*

Zoals uit de strekking van dit hele rapport duidelijk mag zijn, wordt de toetsing aan de verblijfsvoorwaarden tijdens de mvv-procedure terwijl de vreemdeling die langdurig verblijf beoogt zich nog in het buitenland bevindt, gezien als een belangrijke succesfactor bij het voorkomen van illegale migratie.

Wat betreft het voorkomen van illegale migratie als gevolg van kort verblijf, zijn de verwachtingen ten aanzien van EU-VIS hoog gespannen.

EU-VIS

Met name wat betreft visa kort verblijf zijn de verwachtingen hooggespannen ten aanzien van EU-VIS. Dit is immers één systeem voor alle Europese diensten die Schengenvisa afgeven. Dit betekent onder meer dat biometrische en andere gegevens over de vreemdelingen in één database voorhanden zijn. Verder zal EU-VIS in de toekomst een beter beeld geven van vreemdelingen die asiel aanvragen nadat zij zich hebben ontdaan van hun reisdocumenten inclusief visa.

Terugmeldplicht

Bij uitzondering kan aan de afgifte van een visum kort verblijf de voorwaarde worden verbonden dat de vreemdeling zich na terugkomst meldt bij de diplomatieke post van afgifte. Dit kan bijvoorbeeld bij twijfel aan referent of bij afgifte van C-visa aan grotere groepen zoals sportteams of culturele groepen. Dit is de zogeheten terugmeldplicht.

Medewerkers van verschillende consulaten en consulaire afdelingen van Ambassades constateren dat met een zekere regelmaat niet wordt voldaan aan de door de hen

92 Art. 48 lid 3 sub b Visumcode.

93 Sinds mei 2005 werken de Nationale Recherche (NR), de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), de Koninklijke Marechaussee en de IND samen in het Expertisecentrum Mensenhandel en Mensensmokkel (EMM). In 2010 is dit expertise- en informatieknooppunt nog uitgebreid met de Taakorganisatie Vreemdelingenzorg (TOV), een onderdeel van de Vreemdelingenpolitie (VP). Per 1 januari 2012 is de SIOD met de Arbeidsinspectie en de Inspectie Werk en Inkomensamengevoegd tot de Inspectie SZW.

opgelegde terugmeldplicht na verlening van een visum kort verblijf. Dit beeld wordt bevestigd door kleinschalig onderzoek hiernaar door zowel de Visadienst van de IND als het Ministerie van Buitenlandse Zaken. Het niet terugmelden wordt echter bij een volgende visumprocedure niet tegengeworpen. Hoewel zij zich eerder niet hadden teruggemeld, worden vreemdelingen die aan de reguliere voorwaarden voor visumverlening voldoen wel opnieuw in het bezit gesteld van een visum.

Wel kunnen gegevens over de mate waarin de terugmeldplicht al dan niet wordt nagekomen inzicht geven in de risico's van illegale migratie. Te denken valt aan mogelijk risicovolle types referent of mogelijk risicovolle groepen van aanvragers. Hierop kan vervolgens het beleid eventueel worden aangepast, met het oog op toekomstige aanvragen.

Mogelijk misbruik van visumliberalisatie

De instroom vanuit de Westelijke Balkan zal extra in de gaten worden gehouden om te voorkomen dat er misbruik wordt gemaakt van visumliberalisatie.⁹⁴ Momenteel ligt er een voorstel van de Europese Commissie ter bespreking in het Europees Parlement (al goedgekeurd door de Raad), voor een zogenoemde 'noodremprocedure'. Het door de Raad al goedgekeurde voorstel houdt in dat de Commissie, op verzoek van de lidstaten, in bijzondere situaties zoals verhoogde instroom van asielzoekers en/of illegalen, de visumvrijstelling voor derde landen tijdelijk op kan schorten. Dit is tevens een mechanisme in het visumbeleid om migratie te reguleren.

Asielaanvragen na inreis met een visum voor kort verblijf

Het komt voor dat vreemdelingen die met een visum voor kort verblijf Nederland zijn ingereisd, alhier asiel aanvragen. In de periode van juli tot en met oktober 2011 gaat dit om ongeveer 140 gevallen. Hoewel het Schengen-visumbeleid er niet op is gericht om asiel tegen te gaan, kan de indiening van kansloze asielaanvragen worden aangemerkt als een oneigenlijk gebruik van de visumprocedure. De indruk bestaat dat dit steeds vaker voorkomt. Met name het aantal Iraanse asielzoekers met een visum kort verblijf is in de genoemde periode vrij hoog: ongeveer 45 personen. De IND doet melding aan Buitenlandse Zaken als blijkt dat oneigenlijk gebruik is gemaakt van de visumprocedure. Bij een volledige uitrol van EU-VIS zullen zulke gevallen makkelijker worden gedetecteerd.

Gezinshereniging binnen de asielprocedure door Somaliërs (nareis)

In paragraaf 3.3.2 is onder meer aandacht besteed aan het speciale mvv-beleid voor gezinsleden van vreemdelingen aan wie asiel is verleend. Vanwege geconstateerd misbruik van deze procedure, vooral bij Somalische zaken, is hierop gericht actie ondernomen. In het kader van het vaststellen van de feitelijke gezinsband worden identificeerende interviews met de gezinsleden op de ambassade gehouden. Bij het ontbreken van goede documenten wordt aan biologische kinderen DNA-onderzoek aangeboden, maar pas als aan alle overige voorwaarden wordt voldaan.⁹⁵

⁹⁴ Zie paragraaf 2.3.

⁹⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a), p. 22.

Bij brief van 6 juli 2011 heeft de Minister voor Immigratie en Asiel de Tweede Kamer geïnformeerd over de aanpak van fraude en misbruik door met name de groep Somaliëse asielzoekers en hun gezinsleden.⁹⁶ De aanpak heeft duidelijk resultaat opgeleverd. Zo wordt in 2011 nog minder dan 10% van de mvv-aanvragen voor gezinshereniging binnen de asielprocedure ingewilligd die door Somaliërs werden ingediend in het buitenland. Dit komt neer op 30 personen per maand, terwijl in 2010 nog in totaal 2.300 van dergelijke van Somaliërs zijn ingewilligd, ruim 190 per maand. Het aantal door Somaliërs ingediende mvv-aanvragen voor gezinshereniging binnen de asielprocedure daalt voorts aanzienlijk en ook het aantal eerste asielaanvragen van Somaliërs daalt. Dit alles is te relateren aan de maatregelen die zijn getroffen. Hierbij hebben de diverse partners in de vreemdelingenketen nauw samengewerkt.⁹⁷

Uit de dagelijkse praktijk op de diplomatieke posten

Op een voor het vreemdelingenverkeer belangrijke diplomatieke post als de Ambassade in Ankara (Turkije) wegen de ambassademedewerkers bij iedere aanvraag af wat de kans is dat iemand in Schengen gaat achterblijven. “Wij zijn scherp op misbruik,” verzekert het hoofd Consulaire Zaken.⁹⁸ “Gemiddeld weigeren we jaarlijks tien procent op alle aanvragen voor kort verblijf.” Ook probeert de ambassade mogelijk misbruik van visa tegen te gaan door goed samen te werken met de IND en de Koninklijke Marechaussee. “Als iemand bij de grens niet meer aan de voorwaarden lijkt te voldoen op basis waarvan het visum is afgegeven, dan belt de Koninklijke Marechaussee. Het kan bijvoorbeeld zijn dat iemand voor zijn reis maar honderd euro bij zich heeft, terwijl hij ons een storting van vijfduizend euro op zijn bankrekening heeft laten zien. Of dat de getoonde hotelreservering geannuleerd is en iemand naar familie in België wil gaan. Door hun informatie te vergelijken met die van ons, kan de Koninklijke Marechaussee dan alsnog de toegang tot Nederland weigeren.”

Niet alleen bij visa kort verblijf, ook bij mvv's gaat de zorg van de ambassade verder dan de aanvraag- en beoordelingsfase alleen. Zoekt de ambassade bij visa kort verblijf de samenwerking met de Koninklijke Marechaussee om misbruik van een eenmaal afgegeven visum te voorkomen door malafide reizigers alsnog de toegang te laten weigeren, bij twijfel over een afgegeven mvv zoekt de ambassade contact met de IND om – waar van toepassing – de strijd tegen de illegale migratie in de verblijfsfase. Bij twijfel over mvv-aanvragen wordt de IND ingeseind. “Als aanvrager en referent formeel aan de regels voldoen, maar wij toch fraude vermoeden, geven we dat door aan de IND. Voorheen vroegen we in zo'n geval vaak om een heroverweging van het advies, maar uiteindelijk leverde dat vaak alsnog een goedkeuring op. Dat leidde voor alle partijen tot frustraties. Nu geven we de mvv wel af, maar verzoeken we de IND om de relatie te volgen op basis van onze bevindingen en advies. De samenwerking verloopt prima”, aldus het hoofd Consulaire Zaken in Ankara.

Een senior consulaire medewerker aldaar meldt dat ook de Ambassade in Accra (Ghana) in gevallen van twijfel contact met de IND zoekt. “De laatste tijd signaleren we een

96 Kamerstukken II 2010/11, 19 637, nr. 1439.

97 Informatie ontleend aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a), p. 25.

98 De buitenlandse schakel in de vreemdelingenketen: ‘Oren en ogen’ over de hele wereld. INDContext, nr. 3, oktober 2011, p. 9.

trend waarbij minderjarigen net voor hun achttiende een aanvraag voor gezinshereniging indienen, waarbij soms zeer getwijfeld wordt aan de leeftijd van de aanvrager en diens familierelatie tot de referent.” Wanneer er mogelijk sprake is van fraude, met name in het kader van gezinshereniging, vindt er nauw overleg plaats met de IND. “Zo kan het zijn dat een document weliswaar aan de echtheidskenmerken voldoet, maar er twijfels zijn aan de inhoud van dat document. Deze kan dan ook inhoudelijk geverifieerd worden door een vertrouwensadvocaat. Bij twijfel aan de familierelatie wordt soms ook overgegaan tot DNA-onderzoek of een aanvullend gehoor. Als er al een positief advies ligt voor mvv-verlening is dat lastig, want dan denkt de burger dat alles al is goedgekeurd. Als de mvv-procedure op de post wordt opgestart, kunnen wij de IND gelijk informeren over eventuele bijzonderheden.” In de praktijk heeft de ambassade het meeste contact met IND-medewerkers over individuele zaken. Beleidsmatige zaken en trends worden afgestemd met het Ministerie en de ILO, die door de IND bij de ambassade is gedetacheerd.⁹⁹

99 Ibid.

4 SAMENWERKING MET DERDE LANDEN: CASESTUDIES

4.1 Het faciliteren van legale migratie en/of voorkomen van illegale migratie: casestudy I - China

4.1.1 *Reden voor de keuze van deze casestudy*

Niet alleen is China het belangrijkste herkomstland van reguliere migratie naar Nederland; op Rusland na is China ook het herkomstland waar de meeste visa kort verblijf worden afgegeven.

De hoge Chinese instroom, die Nederland – zoals hieronder uiteengezet – aan de ene kant faciliteert, maar tegelijk uit het oogpunt van mensenhandel tegen het licht houdt, rechtvaardigt de keuze voor China als casestudy.

Taiwan maakt geen deel uit van deze casestudy naar China. Nederland erkent Taiwan niet als zelfstandige natie, wat reden zou kunnen zijn om Taiwan wel binnen de casestudy naar China te passen. Ook geldt voor zowel China als Taiwan de mvv-plicht.¹⁰⁰ Maar het gegeven dat de EU – en daarmee ook Nederland – voor kort verblijf een speciaal visumbeleid ten aanzien van Taiwan voert, waarbij de inwoners van Taiwan zijn ontheven van de visumplicht,¹⁰¹ rechtvaardigt de keuze om Taiwan buiten deze casestudy naar China te laten.¹⁰²

4.1.2 *Historisch overzicht van banden met het derde land*

De Nederlandse ambassade is gevestigd in Beijing (Peking). Consulaten-generaal zijn gevestigd in Guangzhou, Hongkong en Sjanghai.

Vatten wij de Chinese bevolkingsgroep – anders dan in deze rapportage – niet op als vreemdelingen met de Chinese nationaliteit, maar als migranten en hun nakomelingen afkomstig uit de Volksrepubliek China en Hongkong, dan vormen Chinezen de vijfde grootste niet-westerse bevolkingsgroep in Nederland. Er zijn anno 2010 in totaal 71.500 Chinese Nederlanders. In vergelijking met de vier grootste instroomgroepen (Turkse,

¹⁰⁰ Omdat Nederland Taiwan niet erkent en dus geen diplomatieke banden met het land kan onderhouden, heeft Nederland uiteraard geen diplomatieke post in Taiwan. In Taipei is echter het Netherlands Trade and Investment Office belast met de behandeling van visum aanvragen: mvv-aanvragen, en vóór de vrijstelling van de visumplicht ook aanvragen voor visa kort verblijf.

¹⁰¹ Verordening (EU) Nr. 1211/2010 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2010 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld. Digitaal beschikbaar op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:339:0006:0007:NL:PDF>.

¹⁰² De EU voert een speciaal visumbeleid ten aanzien van Taiwan, dat afwijkt van het beleid ten aanzien van China. Bij Verordening van 15 december 2010 is Taiwan namelijk onder het kopje 'territoriale entiteiten en autoriteiten die door ten minste één lidstaat niet als staat worden erkend' toegevoegd aan de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van de visumplicht zijn vrijgesteld. De visumplicht wordt niet langer gerechtvaardigd geacht voor de inwoners van Taiwan, met name omdat het gebied geen risico van illegale immigratie of een bedreiging voor de openbare orde van de Unie vormt. De visumliberalisering geldt overigens alleen voor houders van door Taiwan afgegeven paspoorten waarop een identiteitskaartnummer staat vermeld.

Marokkaanse, Surinaamse en Antilliaanse Nederlanders) tellen ze half zo veel mensen als de kleinste groep daarvan, de Antilliaanse Nederlanders.¹⁰³

Hoeveel personen van Chinese afkomst er in totaal in Nederland wonen, is niet precies aan te geven. Ook uit andere Aziatische landen, zoals Vietnam, Singapore, Maleisië en Macau, zijn immers groepen Chinezen naar Nederland gekomen, maar zij zijn niet als zodanig te onderscheiden van andere migranten uit die landen. Hun aantal wordt geschat op circa 20.000. Het gaat hier om de eerste en tweede generatie gezamenlijk. De moeilijkheid Chinezen te onderscheiden van andere bevolkingsgroepen geldt ook voor degenen die afkomstig zijn uit de voormalige Nederlandse koloniën Indonesië en Suriname. Zij worden daarom in de bevolkingsbestanden tot die herkomstlanden gerekend. Aangenomen wordt dat in Nederland ongeveer 14.000 Chinezen afkomstig uit Indonesië wonen en ongeveer 5000 uit Suriname. Ook hier betreft het een schatting van eerste en tweede generatie gezamenlijk. In totaal komen we uit op een schatting van minimaal 110.000 Chinezen in Nederland. In de schatting van het aantal personen van Chinese herkomst is geen rekening gehouden met het aantal dat illegaal hier verblijft. Dat zij er zijn, is zeker, maar onbekend is om hoeveel personen het gaat. Ten slotte kan nog worden vermeld, dat de laatste jaren uit China veel adoptiekinderen naar Nederland zijn gekomen. Alleen al uit de Volksrepubliek China zijn in de periode 1995 tot en met 2009 5500 adoptiekinderen gearriveerd.

In de tweede helft van de vorige eeuw waren economische en familiemotieven de belangrijkste redenen voor Chinezen om naar Nederland te komen. Zij kwamen eerst uit Hongkong, later – met het verruimen van de reismogelijkheden door de Volksrepubliek – ook uit China.

Vanaf 2000 nam de immigratie van Chinezen sterk toe. Deze groei komt vooral door immigratie van jongvolwassenen uit de Volksrepubliek die voor studie in het hoger onderwijs en voor (kennis)werk komen. De bevolkingsgroep groeit in veel mindere mate door natuurlijke aanwas.

In het nieuwe millennium is de emigratie eveneens toegenomen. De helft van de emigranten behoort tot de jongvolwassenen in de leeftijd van 25 tot 35 jaar. De reden van emigratie is onbekend, maar waarschijnlijk betreft het voor een deel studiemigranten die na het afsluiten van hun studie terugkeren naar het herkomstland of naar een ander land migreren.

Als gevolg van de komst van studiemigranten en kenniswerkers is niet alleen de omvang en het migratiepatroon van de Chinese bevolkingsgroep in Nederland veranderd, maar ook de demografische samenstelling. Die samenstelling is vaak anders dan die van de vier grootste migrantengroepen en de autochtone Nederlanders. Chinese Nederlanders vormen, net als sommige andere migrantengroepen, een relatief jonge bevolking (veel meer 25-45-jarigen dan in de totale bevolking). Zij tellen meer vrouwen dan mannen en

103 Deze informatie is evenals de hierop aansluitende historische achtergrondinformatie ontleend aan Sociaal en Cultureel Planbureau (2011).

kennen verhoudingsgewijs veel alleenstaanden. In vergelijking met de vier grote migrantengroepen hebben zij bovendien een omvangrijkere eerste generatie (twee derde) en een kleinere tweede generatie (een derde). Bij de vier grootste migrantengroepen is de verdeling ongeveer half om half. Verder hebben jongvolwassen Chinese migranten vaker de oorspronkelijke nationaliteit behouden dan oudere Chinese migranten; waarschijnlijk omdat zij hun verblijf hier als tijdelijk zien. De verwachting is echter dat een deel van de studenten na hun studie als kenniswerker in Nederland blijft. Zo is bijna 30% van de groep die sinds 2000 voor studie naar Nederland is gekomen inmiddels geen student meer en in veel gevallen aan het werk.

4.1.3 *Overeenkomsten met het derde land*

Op EU-niveau is Nederland evenals bijna alle lidstaten partij in het in 2004 gesloten memorandum van overeenstemming met de overheidsdienst voor toerisme van de Volksrepubliek China inzake visa en aanverwante kwesties met betrekking tot het bezoek van groepen toeristen vanuit China (ADS).¹⁰⁴ Dit houdt onder meer in dat een geaccrediteerd Chinees reisbureau zorgdraagt voor de indiening van de aanvraag van visa voor groepen Chinese reizigers.

Bilaterale overeenkomsten heeft Nederland op visumgebied niet met China.

4.1.4 *Eventuele andere regelingen*

De posten voeren in China het oranje-loperbeleid, wat inhoudt dat bonafide vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, wetenschappelijke instellingen en dergelijke op eenvoudiger wijze naar Nederland kunnen reizen, zonder voor elke aanvraag in persoon op de post te verschijnen. Op EU-niveau is Nederland bovendien, zoals gezegd, partij in het in 2004 gesloten memorandum van overeenstemming met de overheidsdienst voor toerisme van de Volksrepubliek China inzake visa en aanverwante kwesties met betrekking tot het bezoek van groepen toeristen vanuit China (ADS). Dit vergemakkelijkt toeristische groepsreizen vanuit China.

Tegelijkertijd is in juli 2010 het programma The Wall van start gegaan, gericht op de bestrijding van georganiseerde misdaad door Chinezen, met focus op mensenhandel en mensensmokkel. Het programma richt zich op een strafrechtelijke, bestuursrechtelijke en wetenschappelijke (dus multidisciplinaire) aanpak van de Chinese migratiecriminaliteit in Nederland. Hierin werken de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD), Arbeidsinspectie,¹⁰⁵ IND, Koninklijke Marechaussee, Korps Landelijke Politiediensten, Belastingdienst en OM samen. Een deelproject binnen deze proeftuin richt zich op misbruik van studenten- en kennismigrantenvisa. Er wordt onderzoek uitgevoerd naar de aard en omvang – en de aanpak van – misbruik van de toelatingsprocedure voor studenten, omdat er signalen zijn dat in (Chinese) ondernemingen, met name in de horeca en beautybranche, Chinese vreemdelingen worden aangetroffen die een verblijfsvergunning hebben voor studie, en zwart of illegaal werken. Ook is gebleken dat Chinese studenten werkzaam zijn in massagesalons. Deze zijn vatbaar voor uitbuiting. Het is echter

¹⁰⁴ Besluit van de Raad van 8 maart 2004, inzake de sluiting van een memorandum van overeenstemming tussen de Europese Gemeenschap en de overheidsdienst voor toerisme van de Volksrepubliek China inzake visa en aanverwante kwesties met betrekking tot het bezoek van groepen toeristen vanuit China (ADS) (2004/265/EG)

¹⁰⁵ Per 1 januari 2012 zijn SIOD en Arbeidsinspectie met de Inspectie Werk en Inkomen samengevoegd tot de Inspectie SZW.

te vroeg om zulke vermoedens te onderbouwen met bijvoorbeeld concrete resultaten van het programma The Wall.

Bij motie, ingediend op 29 november 2011,¹⁰⁶ heeft de Tweede Kamer er bij de regering op aangedrongen om misbruik van studieveisa bij mensenhandel effectief tegen te gaan. De indiener van de motie stelt dat “gebleken is dat met name uit China vrouwen op een studentenvisum naar Nederland komen en vervolgens lijken te verdwijnen in de al dan niet gedwongen prostitutie.” Deze motie sluit dus direct aan bij het onderzoek van The Wall.

De diplomatieke posten in China is een aantal vragen voorgelegd over de praktische kant van visum- en mvv-verstrekking.

Namens het Nederlandse consulaire netwerk in China zijn deze vragen als volgt beantwoord.¹⁰⁷ Daarbij komen ook andere regelingen dan de hiervoor in paragraaf 4.1.3 genoemde overeenkomsten aan bod.

Bevordering legale migratie en visumafgifte:

1. Op welke wijze geeft u inhoud aan het oranje-loperbeleid voor bonafide reizigers?

Wanneer een bedrijf zich aanmeldt zich via de website, beoordeelt de consulaire afdeling de aanvraag (bekijkt het visumverleden in NVIS) en maakt een verslag. De Economische/Landbouw of Wetenschappelijke Afdeling van het NFIA¹⁰⁸ (Netherlands Foreign Investment Agency), geeft advies over het bedrijf. Het Hoofd Consulaire Afdeling autoriseert de beslissing. Bij positief advies wordt de ‘boodschapper’ van het bedrijf bekendgemaakt (een vereiste is dat het een werknemer van het bedrijf is); er wordt een specimen van briefpapier/stempel en handtekening van 1 of 2 contactpersonen gevraagd. Iedere aanvraag moet bevestigd worden in de speciale Orange@minbuza.nl postbus. Bij twijfel over een aanvraag wordt contact opgenomen met de contactpersoon. Het bedrijf stelt zich garant voor de verzekering en het reisdoel van de aanvrager. In Hongkong is de situatie enigszins afwijkend. De Hongkong SAR paspoorthouder (voluit: Hong Kong Special Administrative Region People’s Republic of China passport) heeft geen visumplicht voor kort verblijf in onder meer de Schengenlanden. Nederlandse bedrijven in Hongkong hebben slechts enkele medewerkers met een Chinees paspoort. De Nederlandse bedrijven zijn bekend bij het Consulaat en worden in geval van twijfel geraadpleegd.

2. Op welke wijze speelt u in op aanvragen in het kader van de regeling voor groepen toeristen (ADS)?

De vereisten zijn vastgesteld in Schengenverband (common information sheets). De aanvraag wordt gedaan namens een geautoriseerd reisbureau. Elke aanvraag wordt

¹⁰⁶ Kamerstukken II 2011/12, 28 638, nr. 1458.

¹⁰⁷ Bron: schriftelijke informatie van Consulaire Zaken Peking.

¹⁰⁸ Zie http://www.nfia.nl/About_NFIA.html. Op deze website presenteert het NFIA zich als volgt: ‘Founded more than 30 years ago, the NFIA is an operational unit of the Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation. Throughout the years it has supported thousands of companies from all over the world to successfully establish their business in the Netherlands.’

gecontroleerd op de echtheid van documenten (in het bijzonder de werkgeversverklaring en de bank statements). In Peking komt het regelmatig voor dat bewijsstukken vervalst zijn. In de eerste zeven maanden van 2011 varieerde het weigeringspercentage in Peking voor ADS-aanvragen van 11 tot 23%, terwijl het gemiddelde weigeringspercentage van niet-ADS aanvragen onder de 2% ligt.

In Hongkong heeft men geen ADS-groepen die visa aanvragen.

3. *Op welke wijze speelt Netherlands Education Support Office (NESO) een rol bij de migratie van studenten?*

De vertegenwoordiging merkt hier weinig van. Het NESO controleert de diploma's van de studenten, maar betreft de ambassade niet in dit onderzoek. Migratie van studenten is in handen van de IND. De ambassade informeert IND evenwel indien er grote twijfel bestaat over een positief advies op een mvv-verzoek.

4. *Hanteert u een afsprakensysteem voor visumaanvragers? Zo ja: op welke wijze?*

Netwerk China hanteert een afsprakensysteem via internet. Met het oog op de groei in het aantal visumaanvragen voor China en de op handen zijnde verplichting biometrie af te nemen van visumaanvragers wordt samenwerking met een externe dienstverlener overwogen.

Hongkong heeft circa 1.000 visumaanvragen per jaar; er is geen behoefte aan een afsprakensysteem.

Tegengaan illegale immigratie:

1. *Treft u voorzorgsmaatregelen om illegale migratie tegen te gaan? Gaat daarbij bijzondere aandacht uit naar visa met bepaalde verblijfsdoelen? Bepaalde groepen aanvragers?*

Netwerk China past 'profiling' toe op de visumaanvragen. Frequent reizende aanvragers met een positief reisverleden krijgen een meerjarenvisum. Familiebezoek op frequente basis wordt ruimhartig beoordeeld en leidt dan tot afgifte van een meerjarenvisum. Bijzondere aandacht is er voor first time travellers; ongehuwd zonder vast inkomen in China; contacten met referent via internet of vakantie. De beoordelaars zijn alert op aanvragen uit een bepaalde regio (Oeigoeren-problematiek) en bezoek aan familie met asielstatus. Deze aanvragen worden standaard aan de Visadienst van de IND voorgelegd. Aandacht is er ook voor first time zakelijke bezoeken aan onbekende bedrijven. In deze gevallen wordt de Nederlandse referent gebeld over het doel van de reis. Speciale aandacht is er ook voor bepaalde referenten die er een handje van hebben om 'fantasie programma's' op te stellen.

2. *Op welke wijze schat u het vestigingsgevaar in?*

Het vestigingsgevaar met betrekking tot visa kort verblijf is over het algemeen gering

omdat op dit moment vooral Chinezen met een goede positie in eigen land een aanvraag indienen. Daartegenover staat dat er geregeld vervalste documenten worden aangetroffen; betreffende aanvragen worden direct geweigerd.

3. *Op welke wijze onderzoekt u mogelijke (document)fraude?*

In aansluiting op het vorige antwoord: bankstatements en werkgeversverklaringen worden onder de loep genomen. Stempels worden via speciale apparatuur (Infocheck en Retro-check) geverifieerd. Pagina's met visa van Thailand, Maleisië en Cambodja worden letterlijk en figuurlijk tegen het licht gehouden omdat deze visa vaak geplakt worden op een 'weigeringstempel' van een Schengenpartner.

4. *Werkt u op enige wijze samen met lokale overheden of andere partners om illegale migratie tegen te gaan?*

Er is op frequente basis overleg met Schengenpartners en intern kan informatie worden gedeeld met ILO-medewerkers van het China netwerk. In Schengenverband is er een ADS-werkgroep. De EU coördineert de vergaderingen en zorgt voor verslaggeving/rapportage over ADS-sancties en dergelijke. Waar nodig (bijvoorbeeld bij geconstateerde fraude) worden de lokale autoriteiten op de hoogte gebracht.

4.1.5 Statistische gegevens

Tabel 1 *Chinezen: verleende mvv's*

	Totaal	Studie	Arbeid	Gezinshereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2001	2.770	:	:	:	:
2002	3.668	:	:	:	:
2003	3.791	:	:	:	:
2004	3.380	:	:	:	:
2005	3.185	1.280	495	1.371	39
2006	3.140	1.248	681	1.174	37
2007	3.797	1.517	1.216	1.010	54
2008	4.628	1.980	1.538	1.060	50
2009	4.604	2.220	1.402	921	61
2010	4.797	2.190	1.586	959	62

Bron: VIS/Convos (2001-2004), INDIS (2005-2010)

Tabel 2 *Chinezen: verleende verblijfsvergunningen*

	Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd	Intrekking regulier	Intrekking asiel	Afwijzing regulier	Afwijzing asiel	Wijziging immigratiestatus
2005	3.824	1.667	451	1.533	173	61	1	111	-	-	437	333	-
2006	3.468	1.336	583	1.351	198	118	4	76	-	-	387	207	-
2007	4.617	1.511	976	1.145	985	91	-	894	-	-	331	162	-
2008	5.854	1.850	1.340	1.282	1.382	111	1	1.270	-	-	227	440	-
2009	5.604	2.264	1.727	1.072	541	121	-	420	-	-	198	165	-
2010	4.980	2.226	1.333	1.118	303	207	1	95	-	5	158	175	-

Bron: INDIS/EUROSTAT

Tabel 3 Chinezen: verleende verblijfsvergunningen na mvv

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Studie	vvr, al dan niet met mvv	1.667	1.336	1.511	1.850	2.264	2.226	10.854
	vvr na mvv	1.632	1.299	1.497	1.840	2.256	2.221	10.745
		98%	97%	99%	99%	100%	100%	99%
Arbeid	vvr, al dan niet met mvv	451	583	976	1.340	1.727	1.333	6.410
	vvr na mvv	425	567	959	1.312	1.703	1.311	6.277
		94%	97%	98%	98%	99%	98%	98%
Gezins-hereniging	vvr, al dan niet met mvv	1.533	1.351	1.145	1.282	1.072	1.118	7.501
	vvr na mvv	1.427	1.216	1.026	1.115	887	914	6.585
		93%	90%	90%	87%	83%	82%	88%
overig	vvr, al dan niet met mvv	112	80	894	1.271	420	96	2.873
	vvr na mvv	50	32	42	59	55	56	294
		45%	40%	5%	5%	13%	58%	10%
totaal	vvr, al dan niet met mvv	3.763	3.350	4.526	5.743	5.483	4.773	27.638
	vvr na mvv	3.534	3.114	3.524	4.326	4.901	4.502	23.901
		94%	93%	78%	75%	89%	94%	86%

Bron: INDIS; categorie 'overig' bevat geen asiel; vvr = verblijfsvergunning regulier

Zoals nader aan de orde komt in hoofdstuk 6, is in 2007 een speciale regeling getroffen voor ex-asielzoekers die langdurig zonder geldige verblijfstitel in Nederland hadden verbleven.¹⁰⁹ Hieraan valt de plotselinge toename in de periode 2007-2009 toe te schrijven van verblijfsvergunningen verleend aan Chinezen zonder mvv.

Daarnaast was er begin 2008 sprake van een plotselinge verhoogde toestroom van honderden Chinese asielzoekers. Deze toestroom heeft echter niet geleid tot grote aantallen afgegeven verblijfsvergunningen asiel (die in de tabel trouwens buiten beschouwing blijven) of verblijfsvergunningen regulier. De kennelijke aanleiding van de asieltoestroom was een gerucht binnen de Chinese gemeenschap in Nederland dat er een troonsopvolging aanstaande was, die gepaard zou gaan met een amnestie voor illegalen. Waarschijnlijk verbleef een deel van deze asielzoekers al langere tijd illegaal in Nederland.¹¹⁰ Van deze groep Chinese vreemdelingen is echter slechts een enkeling in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel of regulier.

Over het geheel genomen is China de laatste jaren het belangrijkste herkomstland van migratie naar Nederland. Zo zijn ook in 2010 weer bijna 5.000 verblijfsvergunningen

¹⁰⁹ Voor een nadere uitleg over deze regeling, zie INDIAC – NL EMN NCP (2008), p. 45 v.

¹¹⁰ Zie INDIAC – NL EMN NCP (2009), p. 27 v.

verleend aan Chinese onderdanen. De Chinese is daarmee de meest voorkomende nationaliteit: 10% van het totaal.

Op het gebied van gezinsmigratie, wat op zichzelf de grootste migratiecategorie is, nemen Chinese onderdanen met 1.118 verleende verblijfsvergunningen de vijfde positie in, na migranten van de Turkse, Marokkaanse, Amerikaanse en Indiase nationaliteit. Wel is China in 2010 veruit het belangrijkste herkomstland van adoptie- en pleegkinderen: 31% van alle in 2010 voor dit doel verleende verblijfsvergunningen. Overigens laat het verblijfsdoel adoptie- en pleegkinderen al enige jaren een dalende trend zien (van ruim 600 in 2008 naar minder dan 400 in 2010). Deze dalende trend komt door de toetreding van China tot het Haags adoptieverdrag in 2006 en daarnaast door de daling van het aanbod aan Chinese meisjes als gevolg van gewijzigd pleeggezinsbeleid in China en de hogere welvaart (meer adoptie door Chinezen zelf).¹¹¹

Na gezinsmigratie (goed voor 47% van alle verleende verblijfsvergunningen), zijn studie en arbeid grote migratiecategorieën (23% elk).

Op het gebied van studie is China in 2010 het belangrijkste herkomstland. De Chinese nationaliteit is goed voor 21% van het totaal aantal verblijfsvergunningen voor dit verblijfsdoel en staat daarmee ver bovenaan. Van alle verblijfsvergunningen met als doel studie aan het hoger onderwijs is 18% verleend aan studenten met de Chinese nationaliteit. Van alle verblijfsvergunningen met als doel aanvullende examens is zelfs meer dan de helft verleend aan studenten van de Chinese nationaliteit (57%). Overigens is bij studiemigratie voor de gehele EU de Chinese de meest voorkomende nationaliteit (14%). Om studenten voor Nederland te interesseren, maakt het Ministerie van OC&W actief reclame voor Nederland als bestemmingsland voor studenten. Voor China gebeurt dit via Netherlands Education Support Office (Neso) China, een organisatie die opgericht is door de Nederlandse organisatie voor internationale samenwerking in het hoger onderwijs (Nuffic) in samenwerking met het Chinese Service Center for Scholarly Exchange. Ook in andere opkomende economieën (zoals Brazilië, India, Rusland en Indonesië) zijn Neso's actief bezig met de promotie van het Nederlandse onderwijs. Het helpt hierbij dat veel onderwijs in Nederland Engelstalig is en de opleidingen doorgaans van hoge kwaliteit zijn. Ook de onderwijsinstellingen zelf doen aan promotie in het buitenland.

Bij studiemigratie wordt in het kader van het Modern Migratiebeleid in een proeftuin geëxperimenteerd met de zogenaamde Toegang en Verblijfsprocedure (TEV). Zoals uiteengezet in paragraaf 2.4 wordt met de TEV-procedure voor mvv-plichtige vreemdelingen in het land van herkomst al toegang tot Nederland en het toekomstige rechtmatige verblijf in Nederland geregeld.

Ook op het gebied van arbeidsmigratie is China een prominent herkomstland. Na de Indiase is de Chinese hier de meest voorkomende nationaliteit.

Voor het verblijfsdoel arbeid in loondienst is in 2010 ruim een derde van alle verblijfsvergunningen verleend aan Chinese onderdanen. Daarbij bleven de andere veel voorkomende nationaliteiten (Amerikaanse, Japanse, Filipijnse en Turkse) ver achter. Het totale aantal verblijfsvergunningen voor arbeid in loondienst neemt de laatste jaren overigens af, van bijna 2.400 in 2008 naar krap 1.500 in 2010. Een oorzaak hiervan ligt mogelijk in de economische crisis. Daarnaast kan de kennismigrantenregeling een aantrekkelijk alternatief zijn voor werkgevers met hoogopgeleide en goedverdienende werknemers, aangezien in die gevallen een TWV niet nodig is en bij arbeid in loondienst wel. Juist bij kennismigranten blijft het aantal Chinezen echter ver achter bij dat van kennismigranten van de Indiase nationaliteit. Ook zijn er meer Amerikaanse en Turkse kennismigranten. Het lijkt er dus op dat de Chinese arbeidsmigrant de kennismigrantenregeling nog niet volop als alternatief weet te benutten.

Het grootste aandeel, namelijk ruim een kwart van de verblijfsvergunningen voor het verblijfsdoel onderzoeker is in 2010 verleend aan Chinese onderdanen (26%).

Over het verblijfsdoel onderzoeker valt nog het volgende op te merken. Er komen steeds meer wetenschappelijk onderzoekers naar Nederland. Het aantal verblijfsvergunningen is gestegen van nog geen 900 in 2008 naar bijna 1.500 in 2010. Deze stijging kent twee mogelijke oorzaken. Ten eerste de implementatie van Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van de EU in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Een tweede mogelijke oorzaak is het beleid van de Nederlandse overheid om in het kader van de door de Europese Commissie in 2000 gelanceerde *Lissabonstrategie* en de in 2010 gelanceerde *Europa 2020 strategie* meer aandacht te besteden aan onderzoek en ontwikkeling. Het aantrekken van toptalent uit het buitenland is een wezenlijk onderdeel van dit beleid.

Zoals gezegd staat de Chinese nationaliteit met afstand bovenaan (gevolgd door de Iraanse, Indonesische, Amerikaanse en Braziliaanse) en stijgt het aantal Chinese onderzoeksmigranten nog steeds. Dit komt doordat China zich de afgelopen jaren steeds meer op het gebied van (academisch) onderzoek en wetenschap manifesteert. Ook wordt er gericht Chinees toptalent naar Nederland gehaald.¹¹²

Tabel 4 **Chinezen: verleende C-visa**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal	12.650	12.823	11.726	15.149	19.755	23.185	29.249	29.434	24.741	32.370
Cultureel	53	82	45	126	134	7	55	1.359	1.070	1.064
Familiebezoek	764	1.089	833	915	898	1.189	1.546	2.460	3.189	3.968
Medisch	1	6	-	-	-	1	1	6	1	3
Officieel	11	10	19	35	9	1	7	564	405	605
Zaken	9.541	9.155	7.649	9.038	1.162	795	1.216	15.590	14.751	17.721
Sport	72	36	80	75	4	4	12	106	83	310
Stage / cursus	294	236	455	388	119	70	129	-	-	-
Toerisme	710	920	1.012	967	1.043	1.003	1.288	8.901	4.669	8.166
Uitnodiging	201	211	236	291	236	272	372	437	573	533
onbekend	1.003	1.078	1.397	3.314	16.150	19.843	24.623	11	-	-

Bron: VIS/Convos, NVIS

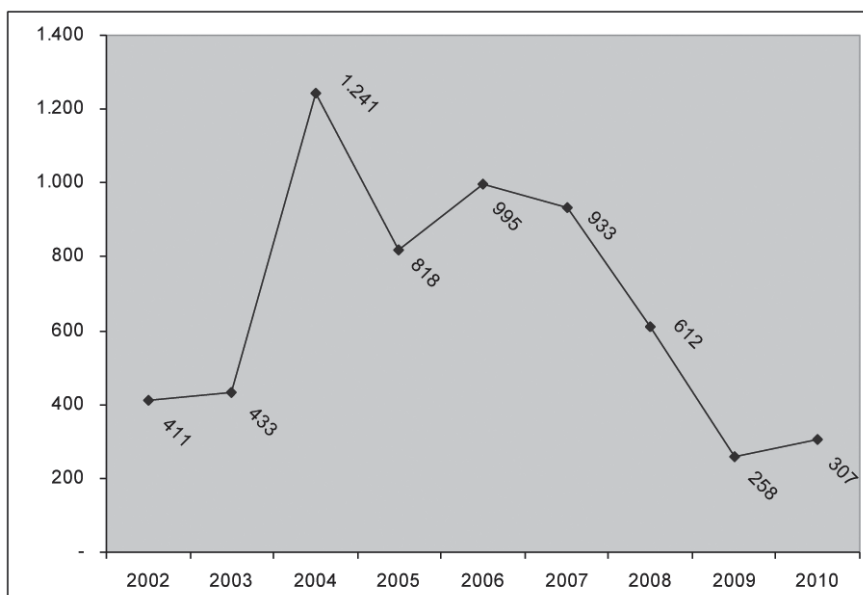
Het aantal visa kort verblijf neemt over de hele linie steeds toe. De zeer sterke stijging van het aantal visa voor familiebezoek zal verband houden met het steeds grotere aantal voor studie of arbeid in Nederland verblijvende Chinezen. Daarnaast is met name het aantal Chinezen dat voor een kort verblijf om zakelijke of culturele redenen naar Nederland komt de laatste jaren explosief gestegen. Deelname van Nederland aan ADS weer spiegelt zich in de vooral in 2008 en 2010 hoge aantallen Chinese toeristen.

Tabel 5 **Chinezen, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee, naar weigeringsgrond**

	totaal	geen geldig paspoort	vals paspoort	geen geldig visum of mvv	vals visum of valse verblijfsvergunning	onduidelijkheid over beoogd verblijf	reeds eerder 3 maanden verblijf in de afgelopen 6 maanden	geen toereikende bestaansmiddelen	signalering in SIS of nationaal register	gevaar voor openbare orde
2006	265	:	:	:	:	:	:	:	:	:
2007	177	:	:	:	:	:	:	:	:	:
2008	291	47	19	58	-	158	1	-	1	7
2009	155	6	7	115	-	25	-	-	-	2
2010	166	:	:	:	:	:	:	:	:	:

Bron: VBS

Het aantal Chinese onderdanen dat aan de zee grens de toegang is geweigerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam bedraagt minder dan 10 over de gehele rapportageperiode¹¹³ en is dus te verwaarlozen.

Figuur 1 **Aanhoudingen Chinezen**

Bron: INDIS/EUROSTAT

De statistieken die voor dit rapport worden gebruikt als maat voor het aantal aanhoudingen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf, betreffen het aantal in vreemdelingenbewaring gestelde vreemdelingen. In de Nederlandse wet is bepaald dat een vreemdeling die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijft, in vreemdelingenbewaring kan worden geplaatst.¹¹⁴

De oorzaak van de verdrievoudiging in 2004 ten opzichte van 2003 zal te maken hebben met een grote controleactie op vreemdelingen met de Chinese nationaliteit in de laatste periode van 2004.¹¹⁵ Opvallend is – na de verdrievoudiging in 2004 ten opzichte van 2003 – de daling van het aantal Chinezen dat in vreemdelingenbewaring werd geplaatst, van jaarlijks rond de 1.000 in de periode 2004 tot en met 2007 tot ongeveer 250 in 2009. Ook in 2010 ligt dit aantal nog steeds lager dan in de jaren vóór 2004. Een voor de hand liggende oorzaak voor deze daling zou een uitspraak van de hoogste bestuursrechter in Nederland kunnen zijn. Die oordeelde in september 2008 dat Chinezen zonder documenten niet in vreemdelingenbewaring kunnen worden gehouden omdat gedwongen uitzetting voor die groep Chinezen niet mogelijk is gebleken.¹¹⁶ De mogelijkheid om een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf naar zijn land van herkomst uit te zetten, is een voorwaarde voor het in detentie houden van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. Met andere woorden: er moet sprake zijn van zicht op uitzetting.

¹¹⁴ Artikel 59 Vreemdelingenwet 2000.

¹¹⁵ Rapportage vreemdelingenketen over de periode september t/m december 2004, tevens Jaarrapportage 2004, p. 25. Bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 19 637, nr. 911. Digitaal beschikbaar: <http://www.prime95.nl/parlementdoc/BLG4495.pdf>.

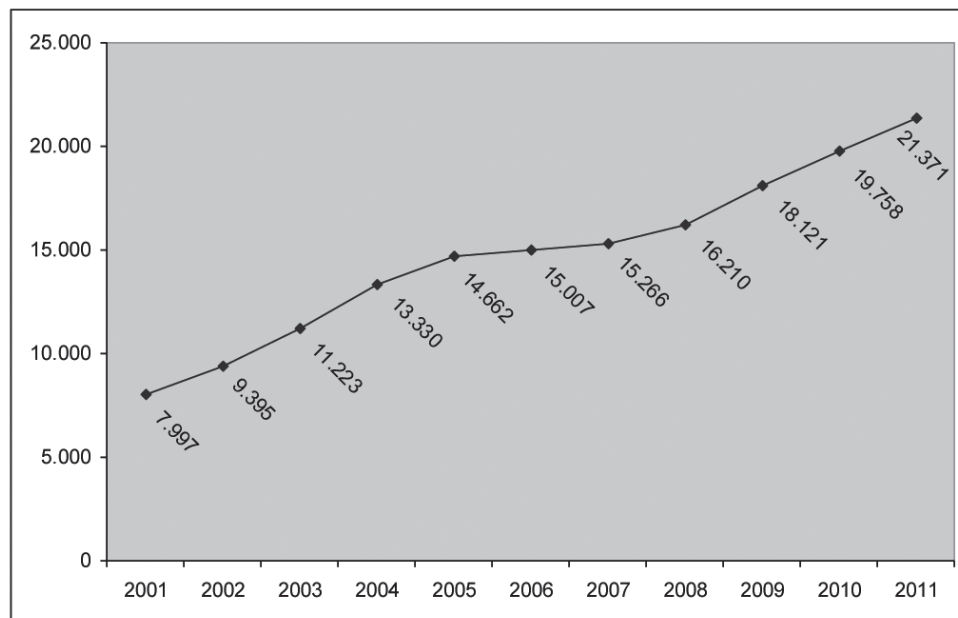
¹¹⁶ AbRvS, 5 september 2008, nummer 200805982/1, www.raadvanstate.nl. Thans is er wel weer zicht op uitzetting naar China, ook voor Chinezen die niet in het bezit zijn van reisdocumenten. Zie INDIAC – NL EMN NCP (2011a), 26 e.v.

Tabel 6 Terugkeer Chinezen

	2007	2008	2009	2010
Gedwongen vertrek	314	348	253	234
Zelfstandig vertrek	74	66	239	336
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	1.417	1.800	816	499
Overig	-	-	-	6
Totaal	1.805	2.214	1.308	1.075
	7%	11%	6%	5%
Totaal alle nationaliteiten	26.653	20.169	22.077	22.936

Bron: KMI, peildatum 1 juni 2011

Het grote aandeel Chinezen in de immigratiecijfers gaat gepaard met een groot aandeel Chinezen in de terugkeercijfers – zij het dat het Chinese aandeel in de terugkeercijfers iets minder groot is dan dat in de immigratiecijfers.

Figuur 2 bevolking van Chinese nationaliteit in Nederland, per 1 januari van elk jaar in de periode 2001-2010

Bron: CBS

Het aantal in Nederland verblijvende Chinezen neemt gestaag toe ten gevolge van de aanhoudende immigratie van Chinezen, van nog geen 8.000 in 2001 tot ruim 21.000 in 2010. Dit is bijna een verdriedubbeling.

4.1.6 *Bevindingen op grond van casestudy I*

Eenzijds lijken de pogingen om bonafide migratie te bevorderen succesvol. Al valt over bijvoorbeeld de mate van succes van NESO bij het werven van studenten weinig te zeggen. Vast staat in ieder geval dat de studiemigratie en vooral de arbeidsmigratie vanaf 2005 sterk zijn toegenomen. En voor beide verblijfsdoelen geldt dat vrijwel alle verblijfsvergunningen worden verleend aan Chinezen die met een mvv zijn ingereisd. Met andere woorden, de mvv is vrijwel het enige kanaal voor Chinese studie- en arbeidsmigratie. Migratie om redenen van gezinshereniging vertoont een dalende trend, terwijl juist hier het aandeel verblijfsvergunningen na mvv relatief laag is.

Anderzijds zijn er aanwijzingen die duiden op misbruik van de studentenregeling om zodoende legaal toegang tot Nederland en de Nederlandse arbeidsmarkt te krijgen.¹¹⁷

Het aantal visa kort verblijf neemt over de hele linie ook steeds toe. De sterke stijging van het aantal visa voor familiebezoek zal, zoals gezegd, verband houden met het steeds grotere aantal voor studie of arbeid in Nederland verblijvende Chinezen. De sterke, zo niet explosieve toename van het aantal Chinezen dat voor een kort verblijf om zakelijke of culturele redenen of toerisme naar Nederland komt heeft geen direct verband met de algehele Chinese immigratie.

Uit de in paragraaf 4.1.4 weergegeven informatie van het Nederlandse consulaire netwerk in China blijkt dat de diplomatieke posten in China op elk van de belangrijke groepen aanvragers van een visum kort verblijf goed is ingespeeld. In paragraaf 3.3.2 is al aan de orde gekomen dat de IND, die verantwoordelijk is voor de beoordelingen van mvv-aanvragen, op dit punt specifieke bijstand aan de diplomatieke posten verleent.

4.2 Het faciliteren van legale migratie en/of voorkomen van illegale migratie: casestudy II – Zuid-Korea

4.2.1 *Reden voor de keuze van deze casestudy*

Het enige land waarvoor de mvv-plicht in de loop van de rapportageperiode is afgeschaft, is Zuid-Korea. Dit heeft de keuze voor deze casestudy bepaald.

Om de gevolgen van de afschaffing van de mvv-plicht voor Zuid-Koreaanse onderdanen beter in het vizier te krijgen, is Japan bij wijze van ijkpunt aan deze casestudy toegevoegd. Geografisch en qua welvaartspeil is Japan voldoende vergelijkbaar met Zuid-Korea, terwijl van een afschaffing van de mvv-plicht voor Japanse onderdanen in de loop van de rapportageperiode geen sprake is. Japanse onderdanen zijn immers nooit mvv-plichtig geweest. Een vergelijking van de migratietrends van beide herkomstlanden zou dus een licht kunnen werpen op de vraag in hoeverre de afschaffing van de

mvv-plicht voor Zuid-Koreaanse onderdanen inderdaad van invloed is geweest op de migratie naar Nederland.

4.2.2 *Historisch overzicht van banden met het derde land*

Anders dan de Chinezen vormen de Zuid-Koreanen (net als de Japanners) geen grote niet-westerse bevolkingsgroep in Nederland. Belangrijke migratiestromen uit Zuid-Korea of Japan hebben zich in het verleden nooit voorgedaan.

De Nederlandse ambassade voor Zuid-Korea is gevestigd in Seoel.

De Nederlandse ambassade voor Japan is gevestigd in Tokio. Er is een consulaat-generaal in Osaka-Kobe.

4.2.3 *Overeenkomsten met het derde land*

Voor onderdanen van Zuid-Korea geldt geen visumplicht. Bovendien zijn onderdanen van Zuid-Korea met ingang van 1 juni 2007 voor de toegang tot Nederland voor een verblijf van meer dan drie maanden en het verkrijgen van een verblijfsvergunning vrijgesteld van de verplichting om in het bezit te zijn van een geldige machtiging tot voorlopig verblijf.¹¹⁸ Dit is gebeurd op verzoek van de Koreaanse autoriteiten, mede met het oog op de belangen van de buitenlandse betrekkingen en van de economische betrekkingen tussen beide landen. Uit oogpunt van nationale veiligheid en openbare orde (het tegengaan van illegale immigratie) bestond geen grond om voor onderdanen van Zuid-Korea de mvv-plicht te handhaven. Daarnaast hebben ook andere aspecten meegewogen bij de totstandkoming van dit besluit, zoals het OESO-lidmaatschap, geen kort verblijf visumplicht voor het 'Schengen'-gebied, de politieke en economische stabiliteit van het land, alsmede het per capita inkomen en de verdeling van de welvaart in Zuid-Korea. Ook het bedrijfsleven zag de verplichting om een mvv aan te vragen als een administratief obstakel.¹¹⁹

Voor onderdanen van Japan heeft de visum- of mvv-plicht nooit gegolden.

4.2.4 *Eventuele andere regelingen*

Zoals hieronder valt af te lezen uit tabel 8 is de immigratie uit Zuid-Korea sinds 2005 toegenomen. De ambassade in Seoel is in het kader van dit rapport de vraag voorgelegd in hoeverre naar hun inschatting de toegenomen migratie naar Nederland samenhangt met de afschaffing van de mvv-plicht in 2007. Of zijn daarvoor misschien andere factoren bepalend geweest? Geldt dit in gelijke mate voor de verschillende verblijfsdoelen? Bij de beantwoording komen ook andere dan de hiervoor in paragraaf 4.2.3 overeenkomsten aan bod.

Aan de posten in Japan is de vraag voorgelegd wat volgens hen de mogelijke oorzaken zijn van de teruglopende migratie naar Nederland. Geldt dit in gelijke mate voor de verschillende verblijfsdoelen?

¹¹⁸ Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 16 mei 2007, nr. DPV/VV-426/07-wb, tot vrijstelling van onderdanen van Zuid-Korea van mvv-plicht. Stcrt. 2007, nr. 101.

¹¹⁹ Kamerstukken II 2006/07, 19 637, nr. 1151 (Brief).

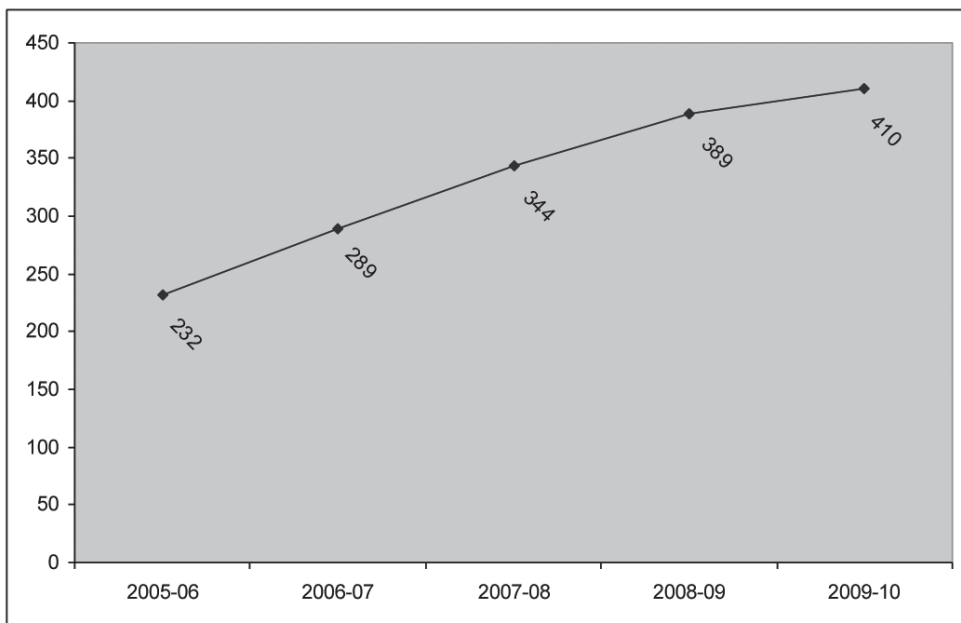
Zuid-Korea

De ambassade in Seoel heeft, naast eigen onderzoek, ook Nuffic Neso Korea geraadpleegd.¹²⁰ Op basis van de verkregen informatie acht de post het niet waarschijnlijk dat de geconstateerde toename in immigratie grotendeels het gevolg is van de afschaffing van de visumplicht, en wel om de volgende redenen.

Zuid-Korea: verblijfsdoel 'studie'

Nuffic/NESO voert al een paar jaar actief campagne om Nederland als studielocatie te promoten en dit werpt zijn vruchten af. De bekendheid van Nederlandse instellingen is hierdoor toegenomen.

Figuur 3 aantal Zuid-Koreaanse studenten op Nederlandse instellingen



Bron: Nuffic

De weergave van het aantal Zuid-Koreaanse studenten op Nederlandse instellingen in de figuur hierboven laat sinds studiejaar 2005-2006 een voortdurend stijgende lijn zien. Het betreft het totale aantal Zuid-Koreaanse studenten aan Nederlandse instellingen per studiejaar, vastgesteld aan de hand van het aantal afgegeven verblijfsvergunningen voor studie (inclusief aanvullend examen) of stage.¹²¹ Deze stijgende lijn is dus al ruim vóór de afschaffing van de mvv-plicht per 1 juni 2007 ingezet. De afschaffing van de mvv-plicht heeft niet geleid tot een scherpe toename van deze stijging. Eerder lijkt de

¹²⁰ Bron: schriftelijke informatie, geleverd door Consulaire Zaken Seoel

¹²¹ Nuffic (2011) p. 37, Grafiek 28.

stijging in het studiejaar 2009-2010 iets te zijn afgezwakt. Al met al geeft Nuffic/NESO aan dat de afschaffing van de mvv-plicht wel invloed heeft op de keuze van de student voor Nederland, maar dat het onderdeel is van het 'totaalpakket'.

Zuid-Korea: verblijfsdoel 'arbeid'

De ambassade in Seoel wijst erop dat Zuid-Korea zijn concurrentiepositie in de wereld flink heeft verbeterd. Dit leidt tot meer investeringen in het buitenland, waaronder Nederland. Dit leidt weer tot een toename in het aantal Koreanen dat zich voor deze bedrijven in Nederland vestigt.

Bovendien vestigen zich elk jaar netto meer Koreaanse bedrijven in Nederland dan dat er verdwijnen.

Verder is de samenwerking op allerlei gebied tussen Nederlandse bedrijven, instellingen (TNO, NFI) en onderwijsinstellingen geïntensiveerd, wat geleid heeft tot meer kennis-uitwisseling.

De afschaffing van de visumplicht wordt als positief ervaren (en ook gebruikt als selling-point), maar het is volgens de ambassade een veelvoud aan factoren die een rol spelen in de toename van de immigratie van Zuid-Koreanen naar Nederland.

*Japan*¹²²

De Nederlandse diplomatieke vertegenwoordiging in Japan heeft ten eerste gekeken naar de afgifte van mvv's aan personen met de Japanse nationaliteit op de post in Tokio. Zoals bekend geldt weliswaar de mvv-plicht niet voor japanse onderdanen, maar het staat een niet-mvv-plichtige vreemdeling altijd vrij om toch een mvv aan te vragen, om voorafgaand aan zijn vertrek naar Nederland te laten beoordelen of hij voor een verblijfsvergunning in aanmerking komt. Dit aantal is sinds 2008 nagenoeg gelijk gebleven en de ambassade in Tokio verwacht voor 2011 een lichte stijging. De aantallen waren: 2008: 95, 2009: 84, 2010: 90, 2011 t/m 29 augustus 78. Een groot deel van de mvv-aanvragen betreft Japanse kennismigranten. De kennismigrantenprocedure is immers bij uitstek een referentenprocedure. Maar uiteindelijk is dit maar een klein deel van de totale jaarlijkse migratie.

Hoewel er geen harde feiten voorhanden zijn, wil de ambassade in Tokio toch een aantal factoren opnoemen die van invloed kunnen zijn op de neergaande Japanse migratie.

Arbeid/Gezin

Eerst en vooral zijn er de negatieve effecten van de Lehman shock¹²³ (september 2008) op Japan, waaronder een aanzienlijk verslechterde werkgelegenheid en een groot aantal gedwongen ontslagen. De grotere in Nederland gevestigde Japanse bedrijven werven de laatste jaren meer en meer lokaal (wellicht vanwege de situatie in het thuisland).

Studie

De ambassade in Tokio signaleert dat onderzoek aan Nederlandse universiteiten minder interessant wordt voor de Japanse student, de Nederlandse universiteiten zijn in Japan

¹²² Schriftelijke informatie, geleverd door Consulaire Zaken Tokio.

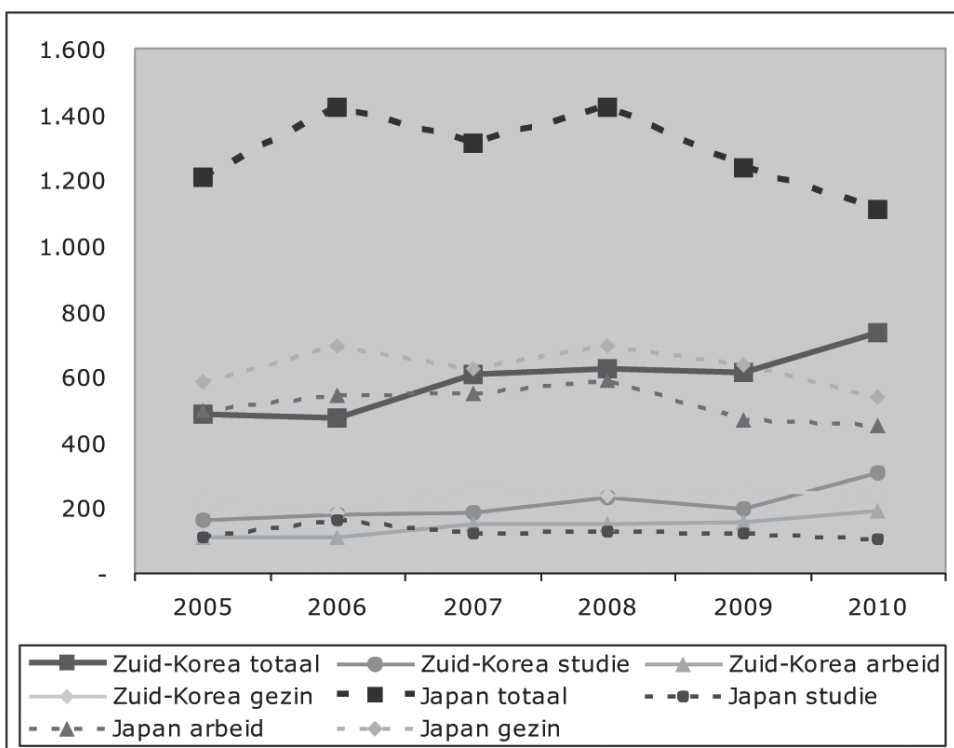
¹²³ Het faillissement in september 2008 van de Amerikaanse financiële dienstverlener Lehman Brothers, als gevolg van de Kredietcrisis die vanaf de zomer van 2007 heerste.

niet goed bekend en hebben weinig 'cv-technische' waarde. Misschien speelde dat laatste voorheen minder een rol.

Het lijkt bovendien erop dat Japanse studenten niet in de pas lopen met de algemene trend van internationaliserende studenten. Die trend valt daarentegen wel te zien bij internationale studenten aan de Japanse universiteiten.

4.2.5 Statistische gegevens

Figuur 4 Zuid-Koreanen en Japanners: verleende verblijfsvergunningen



Bron: INDIS/EUROSTAT

Bovenstaande figuur maakt inzichtelijk dat de immigratie vanuit Zuid-Korea over de hele rapportageperiode blijft toenemen, in totaal en met name voor de verblijfsdoelen studie en in iets mindere mate arbeid. De afschaffing van het mvv-vereiste in 2007 laat zich in de Zuid-Koreaanse grafiek niet duidelijk als trendbreuk of versterkte toename aflezen. Wel markeert het jaar 2007 een duidelijk verschil met de Japanse grafiek. Vanaf 2007 vertoont de Japanse immigratiecurve een dalende lijn, in totaal en met name qua

studie- en gezinsmigratie, terwijl de Zuid-Koreaanse curve onverminderd stijgend is. Wellicht zou de voortgaande stijging in plaats van een samen met Japan ingezette daling kunnen worden uitgelegd als positief effect van de afschaffing van het mvv-vereiste.

Tabel 7 Zuid-Koreanen: verleende mvv's

	Totaal	Studie	Arbeid	Gezins-hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2001	414	:	:	:	:
2002	375	:	:	:	:
2003	360	:	:	:	:
2004	397	:	:	:	:
2005	285	117	77	91	-
2006	338	137	81	120	-
2007	218	46	74	98	-
2008	80	9	51	20	-
2009	75	4	50	21	-
2010	54	10	33	9	2

Bron: VIS/Convos (2001-2004), INDIS (2005-2010)

Het aantal aan Zuid-Koreanen verleende mvv's vertoont een scherpe daling vanaf 2007, het jaar van afschaffing van het mvv-vereiste. Toch is het aantal mvv's in 2010 altijd nog een kwart van dat in 2007. Dit betreft kennelijk onverplichte mvv-aanvragen, waarbij de Zuid-Koreaanse vreemdeling voorafgaand aan zijn inreis in Nederland laat toetsen of hij aan de voorwaarden voor een verblijfsvergunning voldoet.

Tabel 8 Zuid-Koreanen: verleende verblijfsvergunningen

	Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd	Intrekking regulier	Intrekking asiel	Afwijzing regulier	Afwijzing asiel	Wijziging immigratiestatus
2005	488	159	109	214	6	4	-	2	-	-	17	-	-
2006	475	178	111	186	-	-	-	-	-	-	25	-	-
2007	604	187	153	262	2	-	-	2	-	-	28	-	-
2008	624	231	152	238	3	-	-	3	-	-	35	-	-
2009	612	196	155	252	9	-	-	9	-	-	19	-	-
2010	736	304	191	237	4	-	-	4	-	-	9	-	-

Bron: INDIS/EUROSTAT

Na 2007, het jaar van afschaffing van het mvv-vereiste, is het aantal aan Zuid-Koreanen verleende verblijfsvergunningen weliswaar toegenomen, maar van een plotselinge stijging per 2007 is geen sprake. Er is in de eerste jaren na 2007 eerder sprake van een zekere stagnering van de groei in het aantal verleende verblijfsvergunningen. Met name voor het verblijfsdoel arbeid, maar ook het verblijfsdoel studie kent in 2009 een terugval. De grootste stijging sinds 2007 vindt plaats in 2010, met name op het gebied van studiemigratie.

In de periode vóór de afschaffing van het mvv-vereiste op 1 juni 2007 vertonen de cijfers een merkwaardige discrepantie tussen het aantal afgegeven mvv's en het aantal afgegeven vvr's.

2005: 285 mvv / 488 vvr

2006: 338 mvv / 475 vvr

2007: 218 mvv / 604 vvr

Naar verblijfsdoel speelt dit vooral bij gezinshereniging en in iets mindere mate bij arbeid. Bij studie valt de discrepantie relatief mee.

Tabel 9 Zuid-Koreanen: verleende verblijfsvergunningen na mvv

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Studie	vvr, al dan niet met mvv	159	178	187	231	196	304	1.255
	vvr na mvv	155	174	85	11	5	7	437
		97%	98%	45%	5%	3%	2%	35%
Arbeid	vvr, al dan niet met mvv	109	111	153	152	155	191	871
	vvr na mvv	100	109	117	47	54	26	453
		92%	98%	76%	31%	35%	14%	52%
Gezins-hereniging	vvr, al dan niet met mvv	214	186	262	238	252	237	1.389
	vvr na mvv	196	168	175	32	23	5	599
		92%	90%	67%	13%	9%	2%	43%
overig	vvr, al dan niet met mvv	2	-	2	3	9	4	20
	vvr na mvv	2	-	-	-	-	1	3
		100%	-	0%	0%	0%	25%	15%
totaal	vvr, al dan niet met mvv	484	475	604	624	612	736	3.535
	vvr na mvv	453	451	377	90	82	39	1.492
		94%	95%	62%	14%	13%	5%	42%

Bron: INDIS; categorie 'overig' bevat geen asiel

Volgens het registratiesysteem INDIS betreft het overgrote aandeel verleende verblijfsvergunningen regulier in de periode 2005-2007 weldegelijk vvr met mvv, wat wil zeggen dat de aanvrager met een mvv is ingereisd om hier in Nederland een verblijfsvergunning

aan te vragen. Een voor de hand liggende verklaring voor de discrepantie zou kunnen zijn dat de mvv-afgifte in het ene jaar in veel gevallen pas in het daarop volgende jaar heeft geresulteerd in de afgifte van een verblijfsvergunning.

Tabel 10 Japanners: verleende mvv's

	Totaal	Studie	Arbeid	Gezinshereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2001	7	:	:	:	:
2002	2	:	:	:	:
2003	2	:	:	:	:
2004	3	:	:	:	:
2005	19	-	12	7	-
2006	64	1	44	19	-
2007	64	2	44	18	-
2008	95	2	59	33	1
2009	83	-	52	30	1
2010	80	1	58	21	-

Bron: VIS/Convos (2001-2004), INDIS (2005-2010)

Na 2005 is er voor Japanners een plotselinge toename van het aantal (onverplichte) mvv's, met name voor het verblijfsdoel arbeid en in iets mindere mate voor gezinshereniging. Dit zal te maken hebben met de kennismigrantenregeling. Zoals hiervoor al aangestipt, is dit een referentenprocedure, en dus een mvv-procedure bij uitstek.

Tabel 11 Japanners: verleende verblijfsvergunningen

	Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd	Intrekking regulier	Intrekking asiel	Afwijzing regulier	Afwijzing asiel	Wijziging immigratiestatus
2005	1.207	112	494	584	17	-	2	15	-	-	160	-	-
2006	1.419	163	544	692	20	-	-	20	-	-	170	-	-
2007	1.309	123	551	621	14	-	1	13	-	-	107	-	-
2008	1.419	128	589	691	11	-	-	11	-	-	42	-	-
2009	1.238	119	470	635	14	-	-	14	-	-	33	-	-
2010	1.111	106	448	540	17	-	1	16	-	-	17	-	-

Bron: INDIS/EUROSTAT

Naast India, China, de Verenigde Staten, Turkije en de Filipijnen is Japan een van de zes belangrijkste herkomstlanden voor arbeidsmigratie. Zij het dat de aantallen arbeidsmigranten uit met name India, China en de Verenigde Staten aanzienlijk groter zijn. De

belangrijkste categorie arbeidsmigratie is die van kennismigrant. Een van de meest voorkomende nationaliteiten van de afgelopen drie jaar bij kennismigratie is – naast de Indiase, Chinese, Amerikaanse en Turkse – wederom de Japanse. In de categorie arbeid in loondienst staat Japan zelfs op de derde plaats, na China en de Verenigde Staten. Een aanzienlijk deel hiervan laat ook zijn of haar gezin overkomen. Dit verklaart wellicht de vijfde positie (na Turkije, India, de Verenigde Staten en Marokko) die Japan de afgelopen jaren inneemt bij gezinshereniging in Nederland. Uit de figuur en tabellen hierboven valt af te lezen dat ook vanuit Zuid-Korea de arbeidsmigratie – al dan niet als kennismigrant – gestaag toeneemt, maar nog lang niet het niveau heeft van de arbeidsmigratie vanuit Japan. De migratie voor studiedoeleinden vanuit Zuid-Korea is wel steeds omvangrijker geweest dan die uit Japan, en is in 2010 zelfs driemaal zo groot.¹²⁴

Na 2007, het jaar van afschaffing van de mvv-plicht, neemt het aantal verblijfsvergunningen voor Zuid-Koreanen – na een aanvankelijke stagnering – beduidend toe. Afschaffing van de mvv-plicht gaat dus gepaard met toename van de immigratie vanuit Zuid-Korea.

Tabel 12 Zuid-Koreanen, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee, naar weigeringsgrond

	totaal	geen geldig paspoort	vals paspoort	geen geldig visum of mvv	vals visum of valse verblijfsvergunning	onduidelijkheid over beoogd verblijf	reeds eerder 3 maanden verblijf in de afgelopen 6 maanden	geen toereikende bestaansmiddelen	signalering in SIS of nationaal register	gevaar voor openbare orde
2006	13	:	:	:	:	:	:	:	:	:
2007	9	:	:	:	:	:	:	:	:	:
2008	9	3	-	1	-	4	-	-	1	-
2009	8	4	-	-	-	1	-	-	1	2
2010	12	-	-	-	-	5	7	-	-	-

Bron: VBS

Tabel 13 Japanners, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee, naar weigeringsgrond

	totaal	geen geldig paspoort	vals paspoort	geen geldig visum of mvv	vals visum of valse verblijfsvergunning	onduidelijkheid over beoogd verblijf	reeds eerder 3 maanden verblijf in de afgelopen 6 maanden	geen toereikende bestaansmiddelen	signalering in SIS of nationaal register	gevaar voor openbare orde
2006	2	:	:	:	:	:	:	:	:	:
2007	6	:	:	:	:	:	:	:	:	:
2008	4	2	-	-	-	1	-	1	-	-
2009	6	1	-	-	-	2	1	1	-	1
2010	9	-	-	-	-	5	1	1	2	-

Bron: VBS

Over de gehele rapportageperiode is geen onderdaan van Zuid-Korea of Japan aan de zee grens door de Zeehavenpolitie Rotterdam de toegang geweigerd.

Tabel 14 Aanhoudingen Zuid-Koreanen en Japanners

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Zuid-Korea	n.b.	3	2	1	2	2	1	2	-	1
Japan	n.b.	3	2	6	2	2	2	2	3	2

Bron: INDIS/EUROSTAT

Tabel 15 Terugkeer Zuid-Koreanen

	2007	2008	2009	2010
Gedwongen vertrek	33	8	8	12
Zelfstandig vertrek	1	-	1	6
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	37	24	20	18
Totaal	71	32	29	36

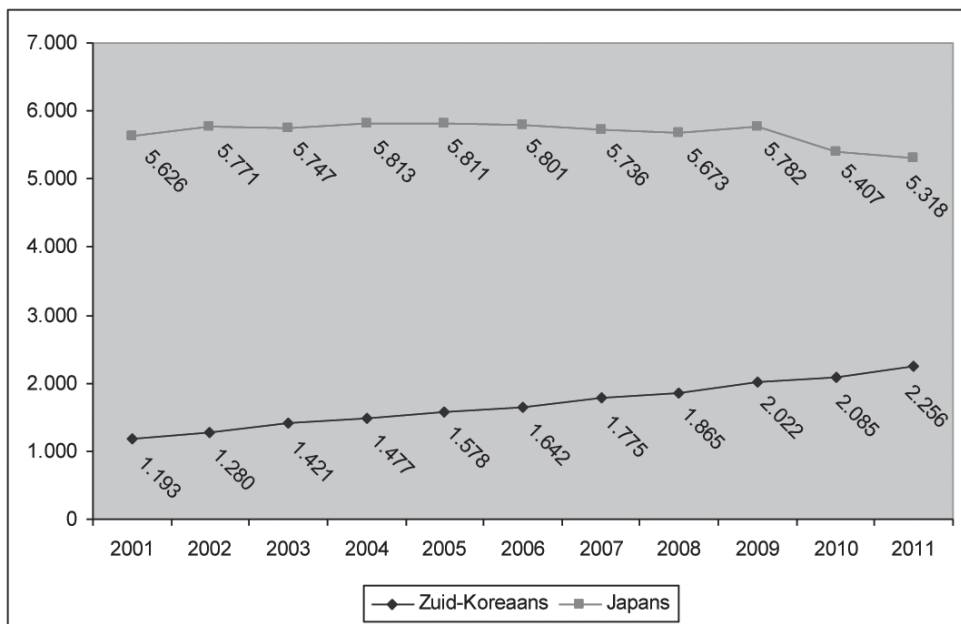
Bron: KMI, peildatum 1 juni 2011

Tabel 16 Terugkeer Japanners

	2007	2008	2009	2010
Gedwongen vertrek	26	4	10	12
Zelfstandig vertrek	1	2	3	7
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	70	43	20	22
Overig	-	-	-	1
Totaal	97	49	33	42

Bron: KMI, peildatum 1 juni 2011

Figuur 5 bevolking van Zuid-Koreaanse en Japanse nationaliteit in Nederland, per 1 januari van elk jaar in de periode 2001-2010



Bron: CBS

4.2.6 Bevindingen op grond van casestudy II

Zoals hierboven uit de grafiek over verleende verblijfsvergunningen valt af te lezen, is na afschaffing van de visumplicht in 2007 de immigratie vanuit Zuid-Korea toegenomen, terwijl de immigratie vanuit Japan in dezelfde periode juist is afgenomen. De Zuid-Koreaanse stijging betreft met name studie en arbeid, terwijl de Japanse immigratie op alle onderdelen aan het afnemen is.

In aanvulling op de bevindingen van de diplomatieke posten kan op grond van de statistische gegevens worden geconcludeerd dat in ieder geval niet gebleken is dat de afschaffing van het mvv-vereiste per 1 juni 2007 heeft geleid tot een opvallende toename van het aantal Zuid-Koreaanse immigranten. Evenmin is gebleken van een toename van illegale migratie vanuit Zuid-Korea. De veronderstelling dat het mvv-vereiste in het geval van Zuid-Korea overbodig was omdat uit Zuid-Korea toch geen illegale migratie te vrezen viel, lijkt gerechtvaardigd.

5 EFFECTEN VAN EU-BELEID EN -REGELGEVING

Op het gebied van visa kort verblijf volgt Nederland al gedurende de gehele rapportageperiode de Schengen-regelgeving en –procedures.

De invoering van de Visumcode in april 2010 betekende een verdergaande codificatie in het kader van de harmonisatie van het beleid en de procedures.¹²⁵ In de praktijk had dit in Nederland daarom weinig of geen gevolgen. Voor zover er al gevolgen zijn aan te wijzen, gelden deze voor andere Schengenlanden evengoed als voor Nederland: de beslistermijn op een visumaanvraag is korter geworden. Er worden geen B-visa meer afgegeven, maar in plaats daarvan C-visa met als verblijfsdoel ‘doorreis’. Dit betekent dat de visumafgifte aan de grens, die vanouds vrijwel geheel beperkt was tot B-visa (doorreisvisa), op dit moment C-visa met dit doel betreft.

De Visumcode bevat regels met betrekking tot procedures en voorwaarden voor de afgifte van visa voor kort verblijf, oftewel visa voor de doorreis over het grondgebied van de lidstaten of een voorgenomen verblijf op het grondgebied van de lidstaten van ten hoogste drie maanden binnen een periode van zes maanden. Naast de Visumcode is een Praktisch Handboek vastgesteld, dat aanwijzingen en voorbeelden bevat betreffende de praktische toepassing van de Visumcode, om een uniforme toepassing van de Visumcode binnen de lidstaten te waarborgen. Met de inwerkingtreding van de Visumcode wordt een deel van de huidige beleidsregels ten aanzien van visa kort verblijf in de Vc overbodig. Deze overlappingsregels zijn inmiddels geschrapt.¹²⁶ Daarnaast wordt met de inwerkingtreding van de Visumcode een groot deel van de bestaande regelingen die betrekking hebben op visa voor kort verblijf ondergebracht in één rechtsinstrument. Hierdoor komen onder meer artikelen 9 tot en met 17 SUO, de Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI) en Verordening 415/2003, inzake visumafgifte aan de grens, te vervallen.¹²⁷

Er is een toenemende aandacht voor het visumbeleid in Nederland sinds de visumvrijstelling voor Albanië en Bosnië en Herzegovina eind 2010. Omdat deze discussie echter pas echt ging spelen in 2011, valt deze buiten het bestek van deze rapportage.

EU-VIS

Op 11 oktober 2011 is in de Noord-Afrikaanse regio de gefaseerde uitrol begonnen van het Europese visuminformatiesysteem EU-VIS van start gegaan. Het systeem is nu in zes landen in Noord-Afrika in gebruik: Algerije, Egypte, Libië, Mauritanië, Marokko en Tunesië. Alle ambassades en consulaire posten van alle Europese landen, dus ook Neder-

¹²⁵ Op 5 april 2010 is de Visumcode, een verordening die op 13 juli 2009 is aangenomen, in werking getreden.

¹²⁶ Besluit van de Minister voor Immigratie en Asiel van 23 september 2011, nr. WBV 2011/11, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, Stcrt. 2011, nr. 17496. Met dit besluit worden overlappingsregels tussen de Visumcode en het Praktisch Handboek enerzijds, en de Vc anderzijds geschrapt door zoveel mogelijk te volstaan met verwijzingen naar de relevante artikelen in de Visumcode.

¹²⁷ Ook dit is in WBV 2011/11 verwerkt.

land, maken daar inmiddels gebruik van EU-VIS. De implementatie en de gefaseerde uitrol van het EU-visum systeem zal in 2012 worden voortgezet. Het doel, de functies en de verantwoordelijkheden voor EU-VIS zijn vastgesteld bij Verordening (EG) nr. 767/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 9 juli 2008 betreffende het visuminformatiesysteem (VIS) en de uitwisseling tussen de lidstaten van informatie op het gebied van visa voor kort verblijf (VIS-verordening).¹²⁸

Als Schengeninstrument is deze VIS-verordening van toepassing op de EU-lidstaten, met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waarvoor deze verordening niet bindend is. Denemarken heeft beslist de verordening ten uitvoer te leggen. De verordening is ook van toepassing op IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein.

Doel van EU-VIS is de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk visumbeleid, de consulaire samenwerking en de raadpleging tussen centrale visumautoriteiten te verbeteren door:

- de visumaanvraagprocedures te vereenvoudigen;
- visumshopping te voorkomen;
- fraude beter te bestrijden;
- controles aan de doorlaatposten aan de buitengrenzen en op het grondgebied van de deelnemende landen te vergemakkelijken;
- te helpen met de identificatie van personen die niet aan de voorwaarden voldoen om het grondgebied van een deelnemend land te betreden, er te verblijven of zich er te vestigen;
- de tenuitvoerlegging van de Dublin II-verordening te vergemakkelijken voor de vaststelling van de EU-lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek van een onderdaan van een derde land en voor de daadwerkelijke behandeling van het verzoek in kwestie;
- bij te dragen aan het voorkomen van bedreigingen van de binnenlandse veiligheid in de EU-lidstaten.

Alleen de volgende categorieën gegevens worden in het VIS opgeslagen:

- alfanumerieke gegevens¹²⁹ betreffende de aanvrager en de aangevraagde, afgegeven, geweigerde, nietig verklaarde, ingetrokken of verlengde visa;
- foto's;
- vingerafdrukgegevens;
- koppelingen naar andere visumaanvragen en de aanvraagdossiers van personen die samen reizen.

De toegang tot het VIS:

- om gegevens in te voeren, te wijzigen of te verwijderen, is uitsluitend toegestaan aan de naar behoren gemachtigde personeelsleden van de visumautoriteiten;
- om gegevens te raadplegen, is, voor zover die gegevens vereist zijn voor de uitvoe-

128 http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l14517_nl.htm

129 Alfanumerieke gegevens: gegevens weergegeven door letters, cijfers, speciale karakters, spaties en leestekens.

ring van hun taken, uitsluitend toegestaan aan de naar behoren gemachtigde personeelsleden van de visumautoriteiten en van de autoriteiten die bevoegd zijn voor de controles aan doorlaatposten aan de buitengrenzen, immigratiecontroles en asiel.

Uiteraard betekent deelname aan VIS dat hiervoor ook een op VIS toegespitst Nederlands nationaal systeem moest worden ontwikkeld. Het Nederlandse nationale systeem is via een nationale interface met het centrale VIS verbonden. Zoals ieder andere deelnemende lidstaat is ook Nederland verantwoordelijk voor:

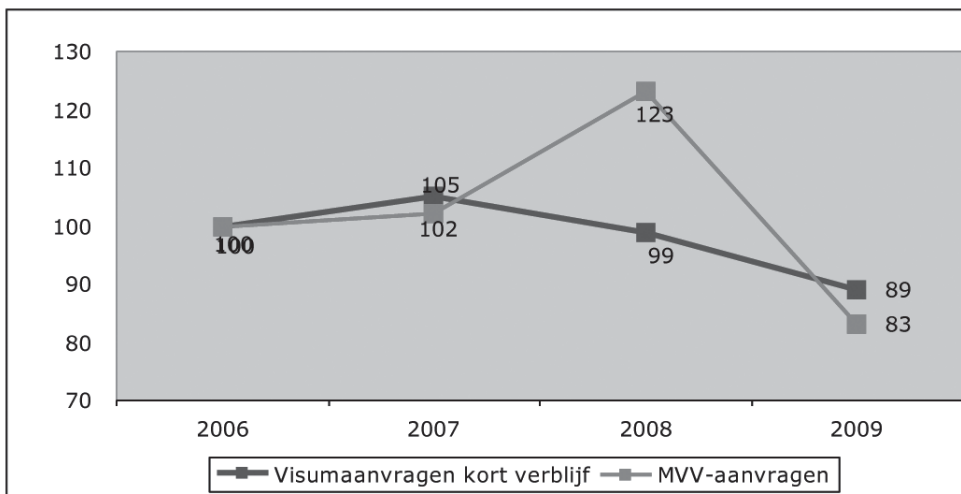
- de ontwikkeling, de organisatie, het beheer, de exploitatie en het onderhoud van zijn nationaal systeem;
- de beveiliging van de gegevens vóór en tijdens de verzending ervan naar zijn nationale interface en het opstellen van een veiligheidsplan;
- het beheer en de regelingen waardoor naar behoren gemachtigde personeelsleden van de bevoegde nationale autoriteiten toegang krijgen tot het VIS overeenkomstig deze verordening;
- de kosten die betrekking hebben op de systemen.

6 DATA EN EMPIRISCHE ONDERBOUWING OMTRENT VISA AFGEGEVEN DOOR EN IMMIGRATIE NAAR NEDERLAND

De bevindingen in dit rapport laten zich statistisch onderbouwen met de figuren en tabellen in dit hoofdstuk. In alle gevallen is uitgegaan van de datum van beslissing op een aanvraag. Zoals eerder uiteengezet, maakt het doorreisvisum (B-visum) geen deel uit van deze rapportage. Statistische gegevens over B-visa zijn daarom niet opgenomen in dit hoofdstuk. Nadat het B-visum is afgeschaft met de inwerkingtreding van de Visumcode per 5 april 2010, worden in plaats van B-visa voortaan C-visa verstrekt met het verblijfsdoel 'doorreis'. Over de hele rapportageperiode tot aan 5 april 2010 betroffen de door de Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie aan de grens verstrekte visa vrijwel uitsluitend B-visa, voor doorreis van transiterende zeelieden. De door de jaren heen aan de grens verstrekte B-visa vallen buiten de reikwijdte van dit rapport. Om deze reden zijn ook geen gegevens over de sinds 5 april 2010 aan de grens verstrekte C-visa opgenomen. Deze door de Koninklijke Marechaussee en de Zeehavenpolitie verstrekte C-visa hebben vrijwel uitsluitend het verblijfsdoel 'doorreis' en zijn dus niet relevant voor deze studie naar het visumbeleid als migratiekanaal.

B-visa zijn gedurende de rapportageperiode tot 5 april 2010 ook altijd door de diplomatieke posten verstrekt. Uiteraard zijn ook hierover geen statistische gegevens opgenomen. De C-visa met als doel 'doorreis' die vanaf 5 april 2010 op de posten zijn verstrekt in plaats van de afgeschafte B-visa maken wel deel uit van de cijfers over C-visa in de tabellen hieronder, en kunnen voor een kleine vertekening zorgen in 2010.

Figuur 6 **Ontwikkeling consulaire dienstverlening op het gebied van visa kort verblijf en mvv in indexcijfers (2006 = 100)**



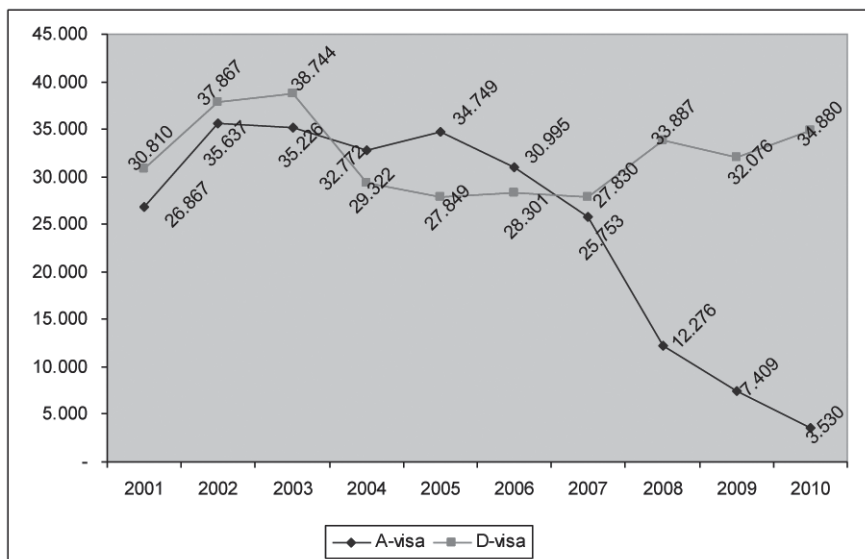
Bron: Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011), p. 19.

Deels door autonome ontwikkelingen, deels door bewust beleid is de vraag naar consulaire dienstverlening op het gebied van zowel visa kort verblijf als mvv tussen 2006 en 2009 afgenomen. Dat valt af te lezen uit bovenstaande figuur, gebaseerd op onderzoek door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De piek in consulaire dienstverlening op het gebied van mvv in 2008 kan te maken hebben met de aanstaande aanscherping van het gezinsherenigingsbeleid in 2008.

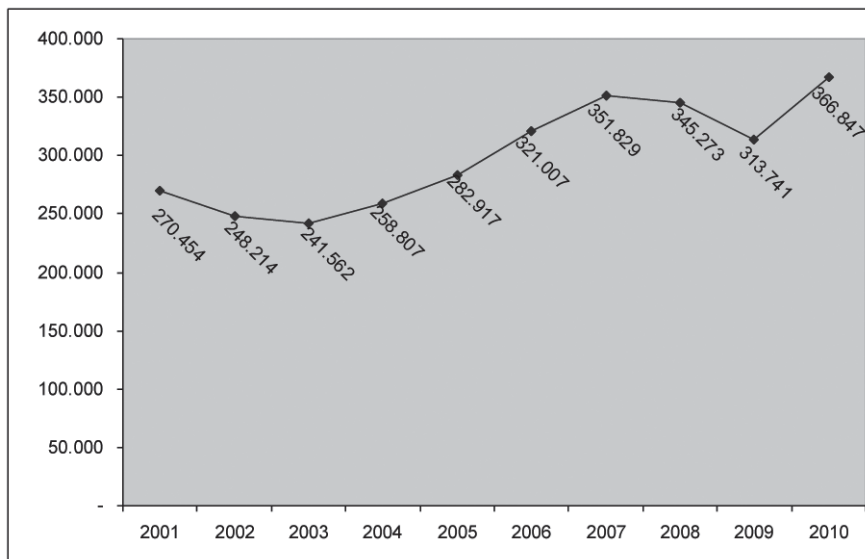
Tabel 17 **Totaal visa naar type**

		Totaal A	Totaal C	Totaal D
2001	Verleend	26.867	270.454	30.810
	Aangevraagd	28.807	328.227	45.596
	Afgewezen	1.077	30.670	1.477
2002	Verleend	35.637	248.214	37.867
	Aangevraagd	37.264	299.340	48.907
	Afgewezen	791	33.452	4.094
2003	Verleend	35.226	241.562	38.744
	Aangevraagd	36.995	284.321	42.895
	Afgewezen	1.036	33.254	4.642
2004	Verleend	32.772	258.807	29.322
	Aangevraagd	34.177	305.741	37.136
	Afgewezen	691	36.953	2.638
2005	Verleend	34.749	282.917	27.849
	Aangevraagd	35.911	325.916	33.644
	Afgewezen	596	31.951	3.208
2006	Verleend	30.995	321.007	28.301
	Aangevraagd	32.135	363.074	31.256
	Afgewezen	637	30.985	2.450
2007	Verleend	25.753	351.829	27.830
	Aangevraagd	26.895	394.363	31.811
	Afgewezen	658	33.919	1.284
2008	Verleend	12.276	345.273	33.887
	Aangevraagd	13.251	385.927	39.345
	Afgewezen	424	26.772	1.110
2009	Verleend	7.409	313.741	32.076
	Aangevraagd	8.245	349.956	38.396
	Afgewezen	324	24.809	1.412
2010	Verleend	3.530	366.847	34.880
	Aangevraagd	3.423	393.034	41.877
	Afgewezen	350	25.955	3.276

Bron: VIS/Convos, NVIS

Figuur 7 Verleende A- en D-visa 2001-2010

Bron: VIS/Convos, NVIS

Figuur 8 Verleende C-visa 2001-2010

Bron: VIS/Convos, NVIS

6.1 D-visa (mvv)

Tabel 18 Verleende D-visa (mvv) naar verblijfsdoel

	Totaal	Studie		Arbeid		Gezinshereniging		Overige verblijfsdoelen: totaal	
2001	30.810	:	:	:	:	:	:	:	:
2002	37.867	:	:	:	:	:	:	:	:
2003	38.744	:	:	:	:	:	:	:	:
2004	29.322	:	:	:	:	:	:	:	:
2005	26.920	6.157	23%	4.366	16%	16.027	60%	370	1%
2006	26.931	6.583	24%	6.753	25%	13.278	49%	317	1%
2007	27.861	6.800	24%	8.689	31%	11.948	43%	424	2%
2008	34.202	7.554	22%	10.679	31%	15.560	45%	409	1%
2009	32.781	8.172	25%	8.303	25%	15.857	48%	449	1%
2010	33.759	8.293	25%	9.115	27%	16.000	47%	351	1%

Bron: VIS/Convos (2001-2004), INDIS (2005-2010)

Vanaf 2005 zijn de mvv-cijfers in deze tabel en een aantal volgende tabellen betrokken uit INDIS. In de praktijk blijken de in INDIS beschikbare gegevens over mvv-verleningen zich beter te lenen voor de uitsplitsing in verschillende verblijfsdoelen conform de gegevenslevering over verblijfsvergunningen aan Eurostat. Zoals uiteengezet in paragraaf 1.3 past hierbij de kanttekening dat de gegevens uit NVIS en INDIS niet zonder meer met elkaar vergelijkbaar zijn. Er treden kleine verschillen tussen de gegevens uit deze systemen op, doordat INDIS andere registratiemomenten en peildata kent dan NVIS. Dat geen INDIS-gegevens van vóór 2005 zijn gebruikt heeft ermee te maken dat de Vreemdelingenpolitie in de eerste jaren van de rapportageperiode nog betrokken was bij de beoordeling van mvv-aanvragen en een eigen registratiesysteem hanteerde. Gegevens uit de verschillende in die periode bij de mvv-beoordeling gebruikte registratiesystemen laten zich moeilijk met elkaar vergelijken.

Tabel 19 Verleende D-visa (mvv) naar verblijfsdoel en top-10 landen van nationaliteit

		Totaal
2001	1 Turkije	3.607
	2 Marokko	3.268
	3 China	2.770
	4 Suriname	1.586
	5 Indonesië	1.344
	6 Polen	1.255
	7 Rusland	868
	8 Zuid-Afrika	789
	9 Thailand	763
	10 Roemenië	610

		Totaal
2002	1 Turkije	4.981
	2 Marokko	4.387
	3 China	3.668
	4 Suriname	2.288
	5 Polen	1.769
	6 Indonesië	1.637
	7 Thailand	1.028
	8 Rusland	814
	9 Zuid-Afrika	722
	10 Vietnam	711

		Totaal
2003	1 Turkije	5.525
	2 Marokko	3.879
	3 China	3.791
	4 Suriname	2.418
	5 Polen	1.973
	6 Indonesië	1.415
	7 Thailand	984
	8 Rusland	899
	9 Egypte	755
	10 Brazilië	753

		Totaal
2004	1 Turkije	3.793
	2 China	3.380
	3 Marokko	2.953
	4 Suriname	1.918
	5 Indonesië	1.066
	6 Thailand	885
	7 Rusland	752
	8 Brazilië	697
	9 Roemenië	667
	10 India	586

Bron 2001-2004: VIS/Convos

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezins-hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2005	1 China	3.185	1.280	495	1.371	39
	2 Turkije	2.844	417	232	2.165	30
	3 Marokko	1.833	78	25	1.707	23
	4 India	1.509	224	721	552	12
	5 Suriname	1.101	106	13	975	7
	6 Indonesië	1.053	419	193	426	15
	7 Ghana	833	100	13	719	1
	8 Thailand	777	60	96	605	16
	9 Brazilië	777	107	144	477	49
	10 Rusland	749	179	171	390	9

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezins-hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2006	1 China	3.140	1.248	681	1.174	37
	2 India	2.538	292	1.540	693	13
	3 Turkije	2.426	465	246	1.694	21
	4 Marokko	1.224	75	50	1.084	15
	5 Indonesië	1.039	452	274	300	13
	6 Suriname	986	96	19	870	1
	7 Rusland	795	154	233	394	14
	8 Brazilië	787	124	189	422	52
	9 Roemenië	735	133	434	164	4
	10 Thailand	683	120	90	460	13

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezins-hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2007	1 China	3.797	1.517	1.216	1.010	54
	2 India	3.394	283	2.237	805	69
	3 Turkije	2.271	573	370	1.302	26
	4 Indonesië	1.340	610	385	330	15
	5 Suriname	1.007	94	30	878	5
	6 Marokko	997	91	40	851	15
	7 Brazilië	876	149	294	378	55
	8 Somalië	799	-	-	781	18
	9 Rusland	760	180	249	313	18
	10 Filipijnen	741	42	486	207	6

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezins-hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2008	1 China	4.628	1.980	1.538	1.060	50
	2 India	4.559	352	2.911	1.255	41
	3 Turkije	2.966	584	489	1.870	23
	4 Somalië	1.369	2	-	1.367	-
	5 Indonesië	1.314	549	362	378	25
	6 Marokko	1.206	78	53	1.056	19
	7 Suriname	1.192	144	40	1.002	6
	8 Filipijnen	1.145	48	741	343	13
	9 Brazilië	1.063	141	347	538	37
	10 Rusland	944	258	299	371	16

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezins-hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2009	1 China	4.604	2.220	1.402	921	61
	2 India	3.461	437	1.830	1.176	18
	3 Turkije	3.200	670	494	2.002	34
	4 Somalië	1.544	-	-	1.541	3
	5 Marokko	1.272	51	57	1.133	31
	6 Indonesië	1.224	539	297	374	14
	7 Filipijnen	1.117	50	667	361	39
	8 Suriname	1.094	132	46	909	7
	9 Brazilië	995	153	286	522	34
	10 Irak	934	6	7	915	6

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezins-hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal
2010	1 China	4.797	2.190	1.586	959	62
	2 India	3.804	419	2.171	1.196	18
	3 Turkije	3.324	640	702	1.963	19
	4 Somalië	2.424	2	-	2.421	1
	5 Marokko	1.315	32	72	1.193	18
	6 Indonesië	1.250	614	207	419	10
	7 Filipijnen	1.055	42	635	356	22
	8 Rusland	985	293	254	428	10
	9 Brazilië	984	171	310	482	21
	10 Suriname	904	139	32	727	6

Bron 2005-2010: INDIS

Uit deze tabel blijkt onder meer dat de belangrijkste mvv-landen onderling sterk uiteenlopen wat betreft de verblijfsdoelen. Zo zijn aan Chinezen verleende mvv's voornamelijk voor het verblijfsdoel studie, terwijl de aan onderdanen van India verstrekte mvv's voor het overgrote deel voor arbeid zijn. Voor onderdanen van Turkije en in nog sterkere mate Marokko gaat het vooral om gezinshereniging. Voor Somaliërs is gezinshereniging vrijwel het enige verblijfsdoel bij mvv's.

Tabel 20 verleende D-visa (mvv), top-10 diplomatieke post van afgifte (buiten EU)

		Totaal
2001	1 Rabat	3.175
	2 Ankara	2.936
	3 Peking	1.685
	4 Paramaribo	1.606
	5 Warschau	1.341
	6 Jakarta	1.330
	7 Bangkok	919
	8 Sjanghai	776
	9 Moskou	742
	10 Istanboel	695

		Totaal
2002	1 Rabat	4.248
	2 Ankara	3.982
	3 Paramaribo	2.311
	4 Peking	2.098
	5 Warschau	1.894
	6 Jakarta	1.608
	7 Sjanghai	1.121
	8 Bangkok	1.080
	9 Istanboel	983
	10 Moskou	692

		Totaal
2003	1 Ankara	4.175
	2 Rabat	3.730
	3 Paramaribo	2.431
	4 Peking	2.130
	5 Warschau	2.097
	6 Jakarta	1.387
	7 Istanboel	1.367
	8 Sjanghai	1.139
	9 Bangkok	1.017
	10 Caïro	766

		Totaal
2004	1 Ankara	3.032
	2 Rabat	2.827
	3 Peking	2.045
	4 Paramaribo	1.936
	5 Jakarta	1.053
	6 Bangkok	914
	7 Sjanghai	854
	8 Istanboel	791
	9 Boekarest	649
	10 Moskou	605

		Totaal
2005	1 Ankara	2.004
	2 Peking	1.824
	3 Rabat	1.799
	4 Paramaribo	1.237
	5 Jakarta	1.031
	6 Accra	956
	7 Islamabad	824
	8 Bangkok	810
	9 Sjanghai	774
	10 New Delhi	771

		Totaal
2006	1 Ankara	1.772
	2 Bombay	1.514
	3 Peking	1.469
	4 Rabat	1.430
	5 Jakarta	1.030
	6 Paramaribo	992
	7 Islamabad	942
	8 Sjanghai	904
	9 New Delhi	870
	10 Bangkok	867

		Totaal
2007	1 Bombay	1.926
	2 Peking	1.612
	3 Sjanghai	1.423
	4 Ankara	1.323
	5 Jakarta	1.260
	6 Paramaribo	1.057
	7 Rabat	1.054
	8 Istanboel	968
	9 New Delhi	794
	10 Addis Abeba	733

		Totaal
2008	1 Bombay	2.880
	2 Peking	1.923
	3 Ankara	1.631
	4 Sjanghai	1.582
	5 Istanboel	1.301
	6 Addis Abeba	1.225
	7 Jakarta	1.223
	8 Paramaribo	1.205
	9 Rabat	1.204
	10 Manilla	1.064

		Totaal
2009	1 Bombay	2.189
	2 Peking	1.972
	3 Ankara	1.834
	4 Sjanghai	1.640
	5 Addis Abeba	1.373
	6 New Delhi	1.327
	7 Rabat	1.237
	8 Istanboel	1.225
	9 Jakarta	1.117
	10 Paramaribo	1.073

		Totaal	
2010	1	Bombay	2.489
	2	Ankara	1.998
	3	Addis Abeba	1.879
	4	Peking	1.837
	5	Sjanghai	1.710
	6	Jakarta	1.267
	7	Istanboel	1.244
	8	New Delhi	1.193
	9	Rabat	1.185
	10	Manilla	962
Paramaribo		962	

Bron: VIS/Convos, NVIS

6.2 Verbliffsvergunningen

Tabel 21 Verleende verbliffsvergunningen naar verbliffsdoel

	Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en - hereniging	Overige verbliffsdoelen: totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd
2005	52.595	7.809	6.255	25.108	13.423	9.958	115	3.350
2006	50.209	7.850	7.691	25.051	9.617	6.389	103	3.125
2007	65.803	8.238	9.156	18.992	29.417	5.717	43	23.657
2008	62.589	8.850	11.613	24.092	18.034	6.088	50	11.896
2009	56.489	9.944	10.433	23.078	13.034	8.490	39	4.505
2010	54.478	10.510	10.448	21.565	11.955	8.679	54	3.222

Bron: INDIS/EUROSTAT

Tabel 22 Aandeel verleende verbliffsvergunningen na mvv

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totaal
Studie	vvr, al dan niet met mvv	7.809	7.850	8.238	8.850	9.944	10.510	53.201
	vvr na mvv	6.982 89%	6.489 83%	6.763 82%	6.962 79%	7.972 80%	8.406 80%	43.574 82%
Arbeid	vvr, al dan niet met mvv	6.255	7.691	9.156	11.613	10.433	10.448	55.596
	vvr na mvv	4.186 67%	5.697 74%	7.215 79%	9.466 82%	8.636 83%	8.388 80%	43.588 78%
Gezinshereniging	vvr, al dan niet met mvv	25.108	25.051	18.992	24.092	23.078	21.565	137.886
	vvr na mvv	18.188 72%	14.691 59%	10.369 55%	14.218 59%	13.537 59%	12.776 59%	83.779 61%
overig	vvr, al dan niet met mvv	3.465	3.228	23.700	11.946	4.544	3.276	50.159
	vvr na mvv	551 16%	427 13%	485 2%	569 5%	483 11%	558 17%	3.073 6%
totaal	vvr, al dan niet met mvv	42.637	43.820	60.086	56.501	47.999	45.799	296.842
	vvr na mvv	29.907 70%	27.304 62%	24.832 41%	31.215 55%	30.628 64%	30.128 66%	174.014 59%

Bron: INDIS

Deze tabel geeft de verhouding weer tussen het aantal verbliffsvergunning dat op jaar-basis voor de verschillende verbliffsdoelen wordt verleend nadat de vreemdeling met een mvv is ingereisd, en het totaal aantal voor dat verbliffsdoel verleende verbliffsver-

gunningen. Verblijfsvergunningen asiel, die immers niet mvv-gerelateerd zijn, blijven in deze tabel buiten beschouwing. Over de gehele periode wordt het overgrote deel van de verblijfsvergunningen voor studie verleend aan vreemdelingen die met een mvv zijn ingereisd: zo'n 80% tot soms bijna 90%. Ook verblijfsvergunningen voor arbeid worden voor het merendeel afgegeven na inreis met een mvv; de laatste jaren eveneens rond de 80%. Bij gezinshereniging, waar het aanzienlijk grotere aantallen immigranten betreft, is het aandeel verblijfsvergunningen na mvv iets kleiner, zij het altijd nog ruim meer dan de helft.

In de categorie overige verblijfsdoelen gaat het om een veel kleiner aandeel vreemdelingen die een verblijfsvergunning krijgen nadat zij met een mvv zijn ingereisd. In de meeste jaren schommelt dit aandeel tussen 11% en 17%, met een minimalisering van het aandeel in de jaren 2007 en 2008. De verklaring hiervoor is dat in 2007, met uitloop in 2008 enkele tienduizenden verblijfsvergunningen zijn verstrekt aan vreemdelingen die al vele jaren zonder geldige verblijfstitel in Nederland verbleven in het kader van de zogenoemde Speciale Regeling voor ex-asielzoekers. Deze 'Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingenwet' is op 15 juni 2007 in werking getreden. Asielzoekers die op dat moment nog in Nederland verbleven en de eerste asielaanvraag vóór 1 april 2001 hadden ingediend, dan wel zich al vóór 1 april 2001 hadden gemeld voor het indienen van een asielaanvraag, kwamen onder voorwaarden in aanmerking voor een vergunning op grond van deze regeling.¹³⁰ Uiteraard gold voor deze categorie vreemdelingen geen mvv-vereiste.

130 Voor een nadere uitleg over deze regeling, zie INDIAC – NL EMN NCP (2008), p. 45 v.

Tabel 23 Verleende verblijfsvergunningen top-10 land van nationaliteit naar verblijfsdoel (derde landen)

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen : totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd
2005	1 Turkije	4.425	362	249	3.520	294	128	3	163
	2 China	3.824	1.667	451	1.533	173	61	1	111
	3 Marokko	3.464	117	40	3.164	143	2	5	136
	4 Irak	2.757	23	2	355	2.377	2.243	-	134
	5 Verenigde Staten	2.659	386	912	1.286	75	-	5	70
	6 Suriname	1.688	130	21	1.487	50	-	-	50
	7 Somalië	1.581	-	-	110	1.471	1.364	-	107
	8 Afghanistan	1.468	4	-	609	855	782	1	72
	9 Indonesië	1.338	531	226	549	32	1	1	30
	10 India	1.257	221	563	458	15	-	1	14

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen : totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd
2006	1 Turkije	4.649	425	277	3.713	234	72	2	160
	2 Verenigde Staten	3.621	799	1.024	1.510	288	-	3	285
	3 Marokko	3.605	88	36	3.372	109	6	3	100
	4 China	3.468	1.336	583	1.351	198	118	4	76
	5 India	2.179	276	1.191	690	22	2	1	19
	6 Japan	1.419	163	544	692	20	-	-	20
	7 Indonesië	1.249	472	262	467	48	21	-	27
	8 Suriname	1.181	90	20	1.052	19	-	1	18
	9 Afghanistan	1.128	6	4	525	593	495	3	95
	10 Somalië	1.126	-	-	63	1.063	1.022	-	41

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen : totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd
2007	1 China	4.617	1.511	976	1.145	985	91	-	894
	2 Turkije	4.264	564	358	2.439	903	58	4	841
	3 Verenigde Staten	3.891	881	1.329	1.521	160	-	3	157
	4 Irak	3.595	7	1	168	3.419	1.987	-	1.432
	5 India	2.716	273	1.642	753	48	1	3	44
	6 Servië	2.472	48	62	181	2.181	38	-	2.143
	7 Marokko	2.281	90	42	2.006	143	1	2	140
	8 Afghanistan	2.274	7	-	283	1.984	256	2	1.726
	9 Iran	1.950	119	120	196	1.515	206	-	1.309
	10 Somalië	1.712	-	-	35	1.677	1.120	-	557

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen: totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd
2008	1 China	5.854	1.850	1.340	1.282	1.382	111	1	1.270
	2 Turkije	5.031	540	470	3.404	617	26	5	586
	3 Verenigde Staten	4.412	1.086	1.387	1.748	191	-	8	183
	4 India	3.814	317	2.259	1.167	71	-	-	71
	5 Irak	3.009	10	8	200	2.791	2.307	-	484
	6 Marokko	2.501	78	61	2.219	143	2	2	139
	7 Somalië	2.007	2	1	36	1.968	1.517	-	451
	8 Suriname	1.459	150	41	1.212	56	-	-	56
	9 Indonesië	1.436	535	368	490	43	-	4	39
	10 Japan	1.419	128	589	691	11	-	-	11

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen : totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd
2009	1 China	5.604	2.264	1.727	1.072	541	121	-	420
	2 Turkije	4.567	655	515	3.174	223	14	4	205
	3 Verenigde Staten	4.035	1.285	1.120	1.485	145	-	2	143
	4 Somalië	3.975	-	-	60	3.915	3.876	-	39
	5 India	3.577	378	1.791	1.365	43	-	-	43
	6 Marokko	2.290	57	55	2.036	142	2	2	138
	7 Irak	2.248	9	2	223	2.014	1.896	-	118
	8 Indonesië	1.293	541	270	448	34	1	-	33
	9 Suriname	1.283	141	48	1.043	51	-	2	49
	10 Japan	1.238	119	470	635	14	-	-	14

		Totaal	Studie	Arbeid	Gezinsvorming en -hereniging	Overige verblijfsdoelen : totaal	Overig: asiel	Overig: alleen verblijf	Overig: niet gespecificeerd
2010	1 China	4.980	2.226	1.333	1.118	303	207	1	95
	2 Turkije	4.347	678	652	2.803	214	24	7	183
	3 Verenigde Staten	4.160	1.292	1.288	1.432	148	-	2	146
	4 India	3.870	440	2.066	1.340	24	-	1	23
	5 Somalië	3.633	1	-	38	3.594	3.583	-	11
	6 Marokko	2.089	25	71	1.845	148	1	2	145
	7 Irak	1.712	1	6	228	1.477	1.444	2	31
	8 Indonesië	1.340	616	211	489	24	-	2	22
	9 Brazilië	1.221	180	310	659	72	-	1	71
	10 Afghanistan	1.145	38	-	301	806	753	-	53

Bron: INDIS/EUROSTAT

6.3 C-visa (kort verblijf)

Tabel 24 Verleende C-visa naar verblijfsdoel

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totaal	270.454	248.214	241.562	258.807	282.917	321.007	351.829	345.273	313.741	366.847
Toerisme	11.809	7.829	17.648	17.491	15.907	17.667	19.240	77.130	69.866	101.854
Zaken	25.670	19.364	22.131	22.960	16.104	16.984	19.541	114.319	101.651	121.719
Familiebezoek	7.181	7.135	8.992	10.083	9.492	9.706	13.266	65.373	69.742	75.744
Cultureel	1.870	651	637	860	625	394	1.312	10.218	10.633	10.307
Sport	1.422	328	553	409	336	322	413	5.736	4.835	5.491
Officieel	184	187	463	609	419	500	999	7.371	7.115	7.094
Medisch	62	76	119	96	51	65	93	324	256	216
Doorreis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Luchthaven- transit	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Stage/ cursus	1.113	810	1.029	929	947	687	678	100	-	-
Uitnodiging	3.186	2.965	5.428	6.319	6.116	7.041	8.478	45.975	49.643	44.422
Onbekend	217.957	208.869	184.562	199.051	232.920	267.641	287.809	18.727	-	-

Bron: VIS/Convos, NVIS

Tabel 25 Verleende C-visa, top-10 diplomatieke post van afgifte (buiten EU) en verblijfsdoel

2001	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven- transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	21.028	3.480	3.534	730	510	544	73	12	-	-	122	404	11.619
2 Jakarta	19.640	37	10	19	-	-	-	-	-	-	10	27	19.537
3 Paramaribo	14.655	8	25	95	70	9	2	3	-	-	-	1	14.442
4 Boekarest	13.243	153	59	12	4	-	-	-	-	-	10	-	13.005
5 Londen	13.239	803	298	105	-	4	-	1	-	-	36	213	11.779
6 Pretoria	10.942	2	10	1	-	-	-	-	-	-	1	2	10.926
7 Bombay	9.979	8	2	3	16	-	-	-	-	-	12	2	9.936
8 Istanboel	9.028	2	20	76	-	4	3	1	-	-	3	17	8.902
9 Kiev	8.524	574	1.294	943	450	455	-	4	-	-	189	730	3.885
10 Taipeh	7.929	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.926

2002	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	20.677	389	169	208	48	58	28	2	-	-	4	265	19.506
2 Jakarta	17.524	828	444	249	-	-	-	16	-	-	24	247	15.716
3 Paramaribo	15.706	-	30	119	43	-	-	3	-	-	4	4	15.503
4 Londen	12.888	854	275	101	3	3	8	4	-	-	22	217	11.401
5 Istanboel	10.942	1	23	86	-	-	-	-	-	-	-	8	10.824
6 Taipeh	10.837	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	10.835
7 Kiev	8.801	89	375	375	7	18	-	2	-	-	33	537	7.365
8 Pretoria	8.567	5	8	2	-	-	1	-	-	-	1	10	8.540
9 Ankara	8.005	2	21	95	-	-	-	-	-	-	1	2	7.884
10 Peking	6.938	136	5.857	358	120	20	1	-	-	-	62	33	351

2003	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	20.286	379	273	101	4	5	28	-	-	-	5	143	19.348
2 Paramaribo	17.978	1	17	137	48	-	1	2	-	-	-	5	17.767
3 Londen	14.291	2.079	356	156	4	8	7	1	-	-	55	464	11.161
4 Istanboel	12.997	1	75	101	1	-	-	-	-	-	-	9	12.810
5 Jakarta	11.079	4.582	2.126	2.492	157	15	246	66	-	-	174	379	842
6 Kiev	10.519	43	75	141	-	2	-	-	-	-	6	162	10.090
7 Pretoria	7.877	1	7	1	-	-	2	-	-	-	-	1	7.865
8 Taipeh	7.684	14	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.669
9 Ankara	7.180	-	60	102	1	-	-	1	-	-	-	5	7.011
10 Belgrado	6.507	95	209	309	-	-	1	-	-	-	-	15	5.878

2004	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	21.582	114	109	52	5	8	33	-	-	-	5	36	21.220
2 Paramaribo	17.434	20	14	452	41	-	3	3	-	-	-	32	16.869
3 Istanboel	14.441	3	33	59	1	-	-	-	-	-	1	2	14.342
4 Londen	13.797	2.319	281	117	-	-	1	1	-	-	77	421	10.580
5 Jakarta	13.405	5.120	2.016	3.295	151	22	303	33	-	-	123	1.331	1.011
6 Kiev	13.159	3	26	44	3	-	-	3	-	-	-	121	12.959
7 Taipeh	10.500	21	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.477
8 Pretoria	9.150	26	36	3	-	1	1	1	-	-	3	1	9.078
9 Bombay	9.051	5	22	11	-	-	-	-	-	-	-	1	9.012
10 Peking	7.369	28	5.470	380	30	41	25	-	-	-	117	60	1.218

2005	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	25.315	41	35	32	3	-	22	-	-	-	5	11	25.166
2 Paramaribo	16.997	25	5	291	-	-	-	-	-	-	1	20	16.655
3 Istanboel	16.094	-	65	71	-	2	-	1	-	-	1	2	15.952
4 Kiev	15.771	1	26	39	8	-	2	-	-	-	-	95	15.600
5 Londen	15.234	2.531	348	69	-	2	1	-	-	-	55	565	11.663
6 Jakarta	12.508	5.607	1.835	2.052	129	-	124	17	-	-	297	1.346	1.101
7 Bombay	10.506	-	102	22	30	10	3	2	-	-	7	4	10.326
8 Taipeh	10.389	11	3	3	-	-	-	-	-	-	1	1	10.370
9 Peking	10.234	9	842	402	-	-	8	-	-	-	60	72	8.841
10 Pretoria	9.315	19	21	3	-	-	5	-	-	-	1	3	9.263

2006	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	32.715	30	42	24	4	2	22	-	-	-	1	23	32.567
2 Kiev	22.705	7	36	71	-	1	-	1	-	-	1	147	22.441
3 Paramaribo	16.460	24	6	198	-	-	2	-	-	-	5	15	16.210
4 Londen	16.283	2.643	358	128	7	3	3	-	-	-	28	662	12.451
5 Istanboel	14.341	4	67	93	-	-	-	-	-	-	1	-	14.176
6 Jakarta	12.956	6.417	1.816	1.843	38	20	111	14	-	-	213	1.540	944
7 Taipei	12.038	9	3	2	-	-	-	-	-	-	1	5	12.018
8 Bombay	11.845	3	123	36	8	2	-	-	-	-	-	13	11.660
9 Peking	10.651	3	356	460	-	-	-	1	-	-	39	93	9.699
10 Pretoria	10.189	17	18	3	-	1	4	-	-	-	-	19	10.127

2007	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	40.521	39	71	32	2	-	3	-	-	-	2	9	40.363
2 Kiev	28.517	7	46	21	-	1	-	3	-	-	-	119	28.320
3 Paramaribo	17.549	73	133	1.716	151	-	64	-	-	-	1	34	15.377
4 Istanboel	16.114	5	125	101	-	-	-	1	-	-	2	26	15.854
5 Londen	14.714	3.557	728	514	58	4	6	3	-	-	92	870	8.882
6 Peking	13.914	185	283	611	12	30	-	-	-	-	45	119	12.629
7 Bombay	13.315	4	155	19	17	-	2	-	-	-	4	2	13.112
8 Jakarta	12.928	6.164	1.649	2.074	454	1	31	14	-	-	179	1.637	725
9 Sjanghai	10.931	217	259	651	10	-	7	-	-	-	-	-	9.787
10 Pretoria	10.301	16	18	5	1	-	4	-	-	-	1	23	10.233

2008	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	42.895	13.621	19.004	1.785	880	1.509	174	3	-	-	-	3.641	2.278
2 Kiev	27.989	6.033	840	1.407	523	802	129	3	-	-	-	16.245	2.007
3 Paramaribo	16.918	273	671	14.772	541	63	354	22	-	-	-	222	-
4 Istanboel	15.216	3.435	6.105	2.352	538	100	61	-	-	-	1	714	1.910
5 Mumbai	13.967	1.891	9.930	1.415	338	24	9	4	-	-	-	356	-
6 Jakarta	13.472	5.088	2.854	3.119	537	1	123	19	-	-	-	1.731	-
7 Peking	13.366	5.052	6.156	1.128	677	96	167	1	-	-	-	89	-
8 Londen	11.575	5.946	1.929	1.309	278	45	57	1	-	-	-	2.010	-
9 Sjanghai	11.004	2.997	6.339	765	495	-	352	-	-	-	-	55	1
10 Pretoria	9.859	1.330	3.042	1.997	279	208	174	1	-	-	-	770	2.058

2009	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	36.802	13.785	14.490	1.935	1.150	976	179	3	-	-	-	4.284	-
2 Kiev	20.748	3.495	167	1.076	462	596	43	1	-	-	-	14.908	-
3 Paramaribo	16.186	186	839	14.166	454	34	384	17	-	-	-	106	-
4 Istanboel	14.968	4.439	6.048	2.589	513	104	139	16	-	-	-	1.120	-
5 Londen	12.593	6.647	1.957	1.144	404	26	92	2	-	-	-	2.321	-
6 Mumbai	12.583	2.036	8.142	1.731	203	19	7	-	-	-	-	445	-
7 Jakarta	12.312	3.289	3.169	3.366	603	3	24	12	-	-	-	1.846	-
8 Peking	10.340	2.257	5.682	1.382	603	81	227	-	-	-	-	108	-
9 Pretoria	10.021	1.774	3.646	2.040	395	218	129	-	-	-	-	1.819	-
10 Sjanghai	9.400	1.314	6.375	1.096	317	11	156	-	-	-	-	131	-

2010	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage/ cursus	Uitnodiging	onbekend
1 Moskou	40.119	16.959	13.904	2.606	1.353	1.400	126	4	-	-	-	3.767	-
2 Kiev	22.192	5.659	49	1.043	1.123	437	125	-	-	-	-	13.756	-
3 Istanboel	19.052	7.427	6.800	3.256	392	207	88	7	-	-	-	875	-
4 Jakarta	18.745	6.643	4.037	4.068	1.505	20	187	24	-	-	-	2.261	-
5 Paramaribo	16.721	329	918	14.621	296	9	338	15	-	-	-	195	-
6 Mumbai	16.290	3.360	10.391	1.709	387	10	9	4	-	-	-	420	-
7 Pretoria	15.659	3.495	5.945	4.258	221	369	302	2	-	-	-	1.067	-
8 Peking	14.222	4.058	7.065	1.874	536	312	272	-	-	-	-	105	-
9 New Delhi	13.279	5.997	3.670	1.816	201	25	205	-	-	-	-	1.365	-
10 Londen	13.111	7.776	1.955	1.731	269	48	53	2	-	-	-	1.277	-

Bron: VIS/Convos, NVIS

Tabel 26 Verleende C-visa, top-10 naar nationaliteit

2001	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	28.554	5.979	5.304	821	865	569	71	17	-	-	191	672	14.065
2 India	23.519	119	82	18	17	-	5	-	-	-	26	13	23.239
3 Indonesië	20.929	123	23	33	-	-	5	-	-	-	11	32	20.702
4 Zuid-Afrika	20.633	21	19	4	1	-	-	-	-	-	-	3	20.585
5 Turkije	17.953	12	70	206	-	-	3	2	-	-	5	33	17.622
6 Suriname	14.763	169	29	126	70	9	2	4	-	-	1	10	14.343
7 Roemenië	13.788	141	54	13	4	-	-	-	-	-	13	1	13.562
8 China	12.650	710	9.541	764	53	72	11	1	-	-	294	201	1.003
9 Taiwan	8.711	21	26	-	-	-	-	-	-	-	-	3	8.661
10 Oekraïne	7.684	227	1.247	899	385	255	-	4	-	-	171	739	3.757

2002	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	27.578	943	797	242	84	64	28	1	-	-	20	442	24.957
2 Turkije	20.188	29	60	190	-	-	-	-	-	-	-	19	19.890
3 India	19.589	121	122	22	32	9	2	1	-	-	20	10	19.250
4 Indonesië	18.720	932	466	261	-	-	5	16	-	-	20	245	16.775
5 Zuid-Afrika	16.478	8	32	2	6	12	-	-	-	-	2	5	16.411
6 Suriname	15.788	148	35	145	43	-	-	5	-	-	5	7	15.400
7 China	12.823	920	9.155	1.089	82	36	10	6	-	-	236	211	1.078
8 Taiwan	11.479	8	34	1	-	-	-	-	-	-	2	3	11.431
9 Oekraïne	8.773	123	707	339	11	9	-	2	-	-	28	514	7.040
10 Joegoslavië	6.964	354	1.152	1.345	138	91	31	-	-	-	42	30	3.781

2003	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	27.172	591	740	110	22	10	30	-	-	-	9	438	25.222
2 Turkije	21.234	12	141	205	1	-	-	1	-	-	1	17	20.856
3 India	18.796	105	37	52	1	1	7	-	-	-	7	9	18.577
4 Suriname	18.032	90	17	205	48	-	1	2	-	-	-	29	17.640
5 Zuid-Afrika	15.454	11	21	9	-	-	8	1	-	-	1	8	15.395
6 Indonesië	11.841	4.991	2.127	2.517	158	19	258	67	-	-	181	496	1.027
7 China	11.726	1.012	7.649	833	45	80	19	-	-	-	455	236	1.397
8 Oekraïne	10.149	80	99	136	1	3	2	-	-	-	5	175	9.648
9 Taiwan	8.410	7	29	3	1	-	-	-	-	-	-	2	8.368
10 Joegoslavië	8.132	100	232	387	1	1	33	1	-	-	1	21	7.355

2004	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	28.800	261	209	64	17	13	31	1	-	-	7	173	28.024
2 Turkije	22.637	11	66	141	15	5	1	-	-	-	6	15	22.377
3 India	22.502	49	73	40	2	-	8	-	-	-	4	16	22.310
4 Suriname	17.445	77	19	493	41	-	2	4	-	-	3	76	16.730
5 Zuid-Afrika	16.630	35	40	5	-	-	-	1	-	-	1	9	16.539
6 China	15.149	967	9.038	915	126	75	35	-	-	-	388	291	3.314
7 Indonesië	14.378	5.652	2.110	3.385	152	24	310	35	-	-	134	1.476	1.100
8 Oekraïne	12.835	79	38	48	14	-	-	3	-	-	-	129	12.524
9 Taiwan	11.139	10	41	-	-	-	-	-	-	-	1	2	11.085
10 Joegoslavië	8.918	167	195	355	-	11	62	-	-	-	1	35	8.092

2005	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	33.780	149	82	53	6	6	22	-	-	-	10	83	33.369
2 India	25.165	37	153	64	31	10	17	2	-	-	12	12	24.827
3 Turkije	23.048	2	61	105	-	-	1	1	-	-	2	43	22.833
4 China	19.755	1.043	1.162	898	134	4	9	-	-	-	119	236	16.150
5 Zuid-Afrika	17.664	17	23	11	13	-	3	-	-	-	2	13	17.582
6 Suriname	16.925	73	5	301	-	-	1	-	-	-	2	69	16.474
7 Oekraïne	15.451	62	55	33	16	5	2	-	-	-	3	118	15.157
8 Indonesië	13.500	6.198	1.936	2.120	135	1	125	17	-	-	302	1.484	1.182
9 Taiwan	11.214	2	9	-	-	-	-	-	-	-	-	1	11.202
10 Joegoslavië	8.387	72	201	339	-	1	35	-	-	-	8	59	7.672

2006	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	42.256	109	116	50	6	6	22	-	-	-	2	66	41.879
2 India	28.034	45	176	71	7	3	12	-	-	-	5	28	27.687
3 China	23.185	1.003	795	1.189	7	4	1	1	-	-	70	272	19.843
4 Turkije	22.302	4	80	126	-	-	-	-	-	-	1	33	22.058
5 Oekraïne	22.145	42	62	67	-	2	-	-	-	-	2	144	21.826
6 Zuid-Afrika	17.988	7	22	3	-	-	5	-	-	-	1	18	17.933
7 Suriname	16.368	73	7	214	-	-	2	-	-	-	1	36	16.035
8 Indonesië	14.017	7.049	1.930	1.928	39	20	115	15	-	-	219	1.685	1.017
9 Taiwan	12.893	6	2	1	-	-	-	-	-	-	1	1	12.882
10 Joegoslavië	9.315	24	190	139	-	-	4	-	-	-	6	11	8.941

2007	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	48.330	206	187	57	6	19	5	2	-	-	-	50	47.798
2 India	30.039	514	863	179	50	-	28	-	-	-	16	249	28.140
3 China	29.249	1.288	1.216	1.546	55	12	7	1	-	-	129	372	24.623
4 Oekraïne	27.837	73	75	27	2	2	1	4	-	-	-	118	27.535
5 Turkije	25.108	91	180	195	13	-	2	1	-	-	4	86	24.536
6 Zuid-Afrika	17.574	312	108	57	3	1	5	-	-	-	2	89	16.997
7 Suriname	17.409	126	119	1.705	151	-	62	-	-	-	1	61	15.184
8 Indonesië	13.882	6.725	1.756	2.189	457	1	33	15	-	-	186	1.762	758
9 Joegoslavië	11.291	18	146	30	-	-	7	-	-	-	-	1	11.089
10 Taiwan	11.015	180	220	16	2	5	4	-	-	-	1	17	10.570

2008	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	47.223	16.063	17.236	2.709	1.796	1.805	185	8	-	-	-	4.314	3.107
2 India	30.974	7.482	16.847	3.398	618	115	195	4	-	-	1	1.607	707
3 China	29.434	8.901	15.590	2.460	1.359	106	564	6	-	-	-	437	11
4 Oekraïne	26.596	6.221	937	1.361	501	624	112	3	-	-	-	14.896	1.941
5 Turkije	25.009	4.985	7.703	6.702	694	304	236	8	-	-	-	1.286	3.091
6 Suriname	16.813	249	612	14.717	539	62	355	22	-	-	-	254	3
7 Zuid-Afrika	16.106	2.978	4.770	2.832	355	328	179	2	-	-	1	1.717	2.944
8 Indonesië	14.425	5.492	2.996	3.365	553	1	141	19	-	-	-	1.856	2
9 Taiwan	9.822	4.394	4.473	495	190	98	24	-	-	-	-	138	10
10 Servië	9.446	1.609	3.395	1.859	286	315	352	6	-	-	-	1.290	334

2009	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	41.458	15.516	14.971	2.975	1.768	1.115	204	5	-	-	-	4.904	-
2 India	29.623	8.531	14.637	3.953	432	82	162	1	-	-	-	1.825	-
3 Turkije	25.152	6.118	7.580	8.261	690	166	409	18	-	-	-	1.910	-
4 China	24.741	4.669	14.751	3.189	1.070	83	405	1	-	-	-	573	-
5 Oekraïne	18.660	3.577	286	1.041	372	461	42	-	-	-	-	12.881	-
6 Suriname	16.000	170	759	14.104	450	34	345	17	-	-	-	121	-
7 Zuid-Afrika	14.431	3.396	4.633	2.580	635	335	110	1	-	-	-	2.741	-
8 Indonesië	13.252	3.683	3.320	3.585	613	4	35	12	-	-	-	2.000	-
9 Iran	9.563	930	3.470	4.516	63	52	127	4	-	-	-	401	-
10 Taiwan	8.250	3.527	3.345	528	299	72	9	-	-	-	-	470	-

2010	Totaal	Toerisme	Zaken	Familie-bezoek	Cultureel	Sport	Officieel	Medisch	Doorreis	Luchthaven-transit	Stage / cursus	Uitnodiging	Onbekend
1 Rusland	40.546	19.120	14.144	3.559	1.959	1.519	136	6	-	-	-	103	-
2 China	31.124	8.166	16.978	3.968	1.064	310	605	3	-	-	-	30	-
3 Turkije	30.618	11.706	8.256	8.696	665	284	271	9	-	-	-	731	-
4 India	24.332	13.021	6.427	3.871	707	49	230	7	-	-	-	20	-
5 Oekraïne	21.642	5.803	81	1.087	1.128	444	124	-	-	-	-	12.975	-
6 Suriname	15.469	200	135	14.518	295	10	296	15	-	-	-	-	-
7 Zuid-Afrika	14.309	4.277	5.086	4.133	174	365	241	2	-	-	-	31	-
8 Indonesië	13.748	7.142	511	4.311	1.516	20	209	25	-	-	-	14	-
9 Iran	10.422	1.644	2.047	6.357	101	87	174	4	-	-	-	8	-
10 Taiwan	9.131	4.506	3.665	600	146	166	42	-	-	-	-	6	-

Bron: VIS/Convos, NVIS

Zoals uiteengezet in paragraaf 1.3 is het pas na de algehele invoering van het registratiesysteem NVIS mogelijk een volledig beeld te geven van onder meer de verblijfsdoelen waarvoor de C-visa worden verleend. In het eerdere bronsysteem VIS/Convos bleven bepaalde velden vaak oningevuld. Wanneer een bepaalde waarde daardoor niet bekend is, dan geldt dat in de bovenstaande tabellen als waarde 'onbekend'. Sinds de invoering van NVIS is het aantal waarden 'onbekend' meteen sterk afgenomen en nu nihil. In de tabellen is dit duidelijk terug te zien. Over de jaren 2001 tot en met 2007 is het overgrote merendeel van de verblijfsdoelen 'onbekend'. In 2008 is het aantal verblijfsdoelen 'onbekend' nog maar een fractie van de voorgaande jaren. In 2009 en 2010 zijn er geen verblijfsdoelen 'onbekend' meer.

Dit betekent dat de gegevens over verblijfsdoelen in de periode 2001-2007 en in mindere mate 2008 zo goed als onvergelijkbaar zijn met de cijfers over 2009 en 2010. Wel zijn de totaalcijfers over de gehele periode vergelijkbaar.

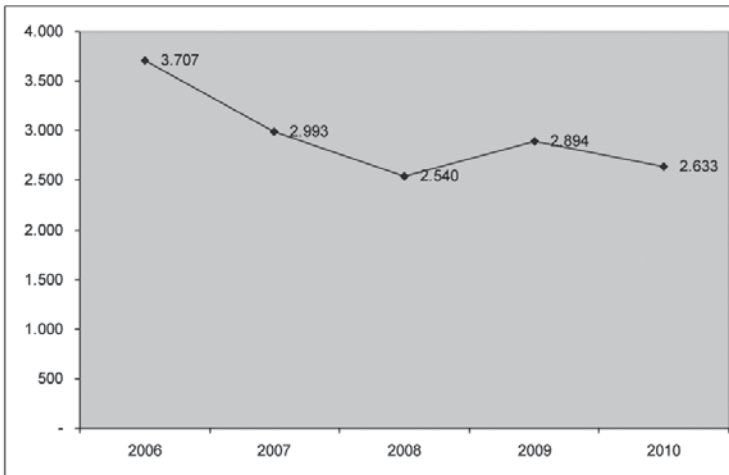
Na een aanvankelijke geringe terugloop in de jaren 2001-2003 neemt het aantal verleende C-visa in de periode 2003-2007 geleidelijk toe, van nog geen 242 duizend tot bijna 352 duizend. In 2008 is voor het eerst weer sprake van een daling in het aantal verleende C-visa. Deze trendbreuk lijkt niet te koppelen aan bepaalde maatregelen in het visumbeleid, maar zal eerder te maken hebben met de economische crisis die zich in 2008 aandient. In 2009 loopt het aantal verleende visa verder terug. Maar in 2010 bereikt het aantal verleende C-visa met bijna 367 duizend het hoogtepunt in de hele rapportageperiode. De plotselinge toename met ruim 55 duizend verleende C-visa in 2010 kan slechts zeer ten dele verklaard worden met de vertekening ten gevolge de afschaffing van het B-visum net de inwerkingtreding van de Visumcode per 5 april 2010, en de afgifte van C-visa met het doel 'doorreis' in plaats van het afgeschafte doorreisvisum vanaf die datum.

Een mogelijke verklaring voor de toename van het aantal verleende C-visa is eerder de afschaffing van het collectieve visum, eveneens met de inwerkingtreding van de Visumcode. Een collectief visum is een doorreisvisum (B-visum) of reisvisum voor een verblijfsduur van ten hoogste 30 dagen (C-visum) dat op een collectief paspoort kon worden aangebracht. Een groep vreemdelingen (van minimaal 5 tot maximaal 50 personen) die, voordat zij besloten de reis te maken, sociaal of institutioneel waren georganiseerd en voor zover binnenkomst in, verblijf op en vertrek uit het Schengengebied geschiedde door de leden als groep, konden dit visum verkrijgen. In de praktijk ging het bij de verlening van groepsvisa voornamelijk om zeelieden. Bij collectieve visa heeft de afgifte van één visum betrekking op meerdere personen. Nu deze mogelijkheid niet meer bestaat, krijgt iedere persoon een eigen visum.

6.4 Toegangsweigeringen

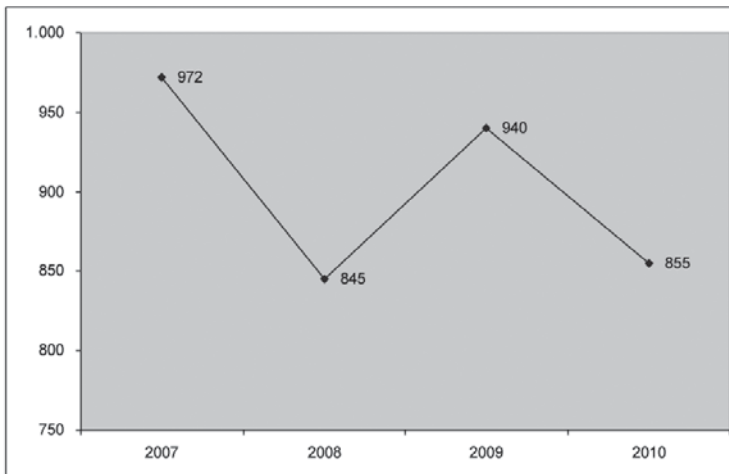
6.4.1 Toegangsweigeringen: Koninklijke Marechaussee

Figuur 9 Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee: totaal aantal weigeringen



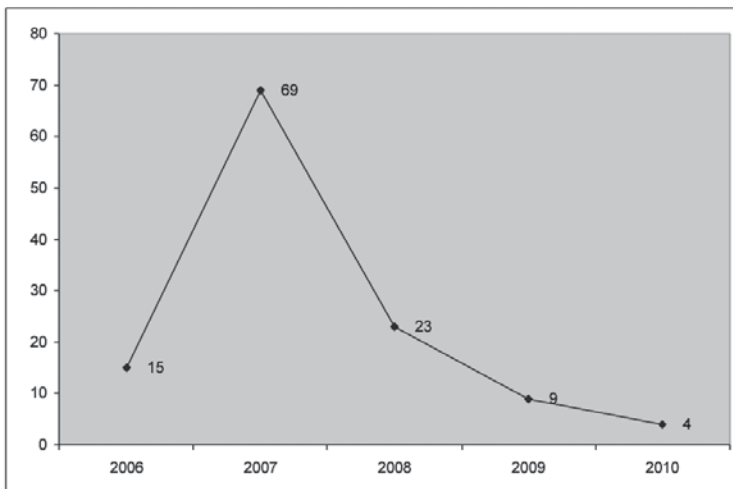
Bron: VBS

Figuur 10 Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee vanwege het ontbreken van een geldig visum



Bron: VBS

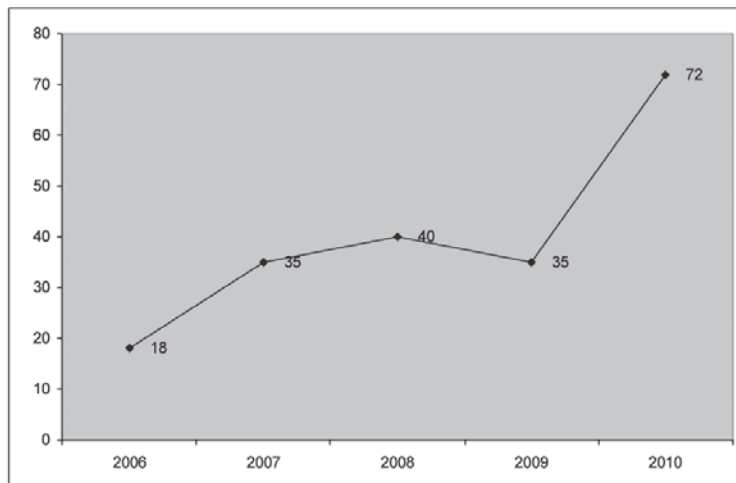
Figuur 11 **Derlanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee vanwege het overleggen van een vals visum**



Bron: VBS

Zoals uit deze grafiek valt af te lezen, is het aantal door de Koninklijke Marechaussee geweigerden vanwege het overleggen van een vals visum over de hele rapportageperiode niet zo hoog dat de weergave van een jaarlijkse top-10 van nationaliteiten zinvol zou zijn. Een uitschieter is 2007. In dat jaar weigerde de Koninklijke Marechaussee om deze reden de toegang aan 10 Peruanen, 9 Nigerianen, 9 Colombianen, 8 Ecuadorianen en 7 Filipijnen. In 2008 aan 7 Irakezen. De aantallen voor deze nationaliteiten in de overige jaren bedragen tussen 0 en 5. Hetzelfde geldt voor alle overige nationaliteiten in de hele rapportageperiode.

Figuur 12 **Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee vanwege eerder verblijf van drie maanden in de afgelopen zes maanden**



Bron: VBS

Uit deze grafiek valt op te maken dat ook het aantal door de Koninklijke Marechaussee geweigerden vanwege een eerder verblijf van drie maanden in de afgelopen zes maanden over de hele rapportageperiode niet zo hoog is dat de weergave van een jaarlijkse top-10 van nationaliteiten zinvol zou zijn. Geweigerden van de Braziliaanse nationaliteit vormen hierbij een constante factor: 10 tot 14 geweigerden per jaar over de hele periode 2007-2010. In 2008 en 2010 weigerde de Koninklijke Marechaussee respectievelijk 10 en 6 personen van de Mexicaanse nationaliteit om deze reden de toegang. Hetzelfde geldt in 2010 voor 14 Amerikanen en voor 7 Zuid-Koreanen en in 2008 7 Israëliërs. De aantallen voor deze nationaliteiten in de overige jaren bedragen tussen 0 en 5. Dat geldt ook voor alle overige nationaliteiten in de hele rapportageperiode.

Tabel 27 **Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee: top-10 nationaliteiten per jaar**

2006			2007		
1	Nigeriaanse	298 8%	1	Nigeriaanse	265 9%
2	Boliviaanse	275 7%	2	Surinaamse	246 8%
3	Chinese	265 7%	3	Braziliaanse	238 8%
4	Roemeense	260 7%	4	Boliviaanse	197 7%
5	Braziliaanse	243 7%	5	Chinese	177 6%
6	Surinaamse	230 6%	6	Mexicaanse	116 4%
7	Turkse	131 4%	7	Turkse	95 3%
8	Indiase	101 3%	8	Filipijnse	75 3%
9	Mexicaanse	84 2%	9	Russische	71 2%
10	Filipijnse	83 2%	10	Peruaanse	69 2%
	overig	1.737 47%		overig	1.444 48%
	totaal	3.707 100%		totaal	2.993 100%

2008			2009		
1	Chinese	293 12%	1	Surinaamse	269 7%
2	Surinaamse	236 9%	2	Nigeriaanse	251 7%
3	Nigeriaanse	189 7%	3	Braziliaanse	183 5%
4	Braziliaanse	148 6%	4	Chinese	166 4%
5	Turkse	75 3%	5	Turkse	145 4%
6	Filipijnse	72 3%	6	Nicaraguaanse	122 3%
7	Ghanese	68 3%	7	Filipijnse	121 3%
8	Russische	59 2%	8	Indiase	76 2%
9	Indiase	58 2%	9	Russische	72 2%
10	Mexicaanse	53 2%	10	Paraguayaanse	64 2%
	overig	1.289 51%		overig	1.425 38%
	totaal	2.540 100%		totaal	2.894 100%

2010		
1	Surinaamse	351 12%
2	Nigeriaanse	194 6%
3	Chinese	166 6%
4	Braziliaanse	160 5%
5	Hondurese	137 5%
6	Turkse	125 4%
7	Nicaraguaanse	116 4%
8	Russische	109 4%
9	Filipijnse	102 3%
10	Salvadoraanse	91 3%
	overig	1.082 36%
	totaal	2.633 100%

Bron: VBS

Aan vreemdelingen van de Surinaamse, Chinese en Nigeriaanse nationaliteit wordt in de loop der jaren het vaakst de toegang geweigerd. Verder valt in deze tabel het grote aantal Zuid-Amerikaanse nationaliteiten op.

Tabel 28 **Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee vanwege het ontbreken van een geldig visum**

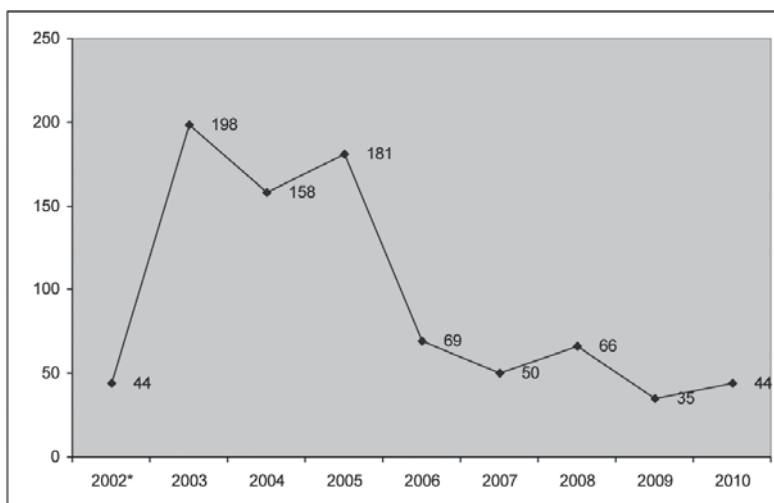
2007			2008		
1	Chinese	79 8%	1	Filipijnse	59 7%
2	Turkse	57 6%	2	Chinese	58 7%
3	Russische	52 5%	3	Russische	51 6%
4	Boliviaanse	50 5%	4	Turkse	48 6%
5	Filipijnse	47 5%	5	Nigeriaanse	42 5%
6	Zuidafrikaanse	43 4%	6	Oekraïense	39 5%
7	Oekraïense	38 4%	7	Indiase	38 4%
8	Nigeriaanse	35 4%	8	Zuidafrikaanse	37 4%
9	Indiase	32 3%	9	Ghanese	24 3%
10	Ghanese	20 2%	10	Iraanse	23 3%
	overig	519 53%		overig	426 50%
	totaal	972 100%		totaal	845 100%

2009			2010		
1	Chinese	115 12%	1	Russische	78 9%
2	Turkse	101 11%	2	Filipijnse	76 9%
3	Filipijnse	92 10%	3	Oekraïense	72 8%
4	Russische	58 6%	4	Indiase	67 8%
5	Indiase	51 5%	5	Turkse	65 8%
6	Nigeriaanse	51 5%	6	Nigeriaanse	56 7%
7	Zuidafrikaanse	35 4%	7	Indonesische	34 4%
8	Oekraïense	32 3%	8	Zuidafrikaanse	29 3%
9	Iraanse	29 3%	9	Ghanese	25 3%
10	Egyptische	28 3%	10	Saoediarabische	21 2%
	overig	348 37%		overig	332 39%
	totaal	940 100%		totaal	855 100%

Bron: VBS

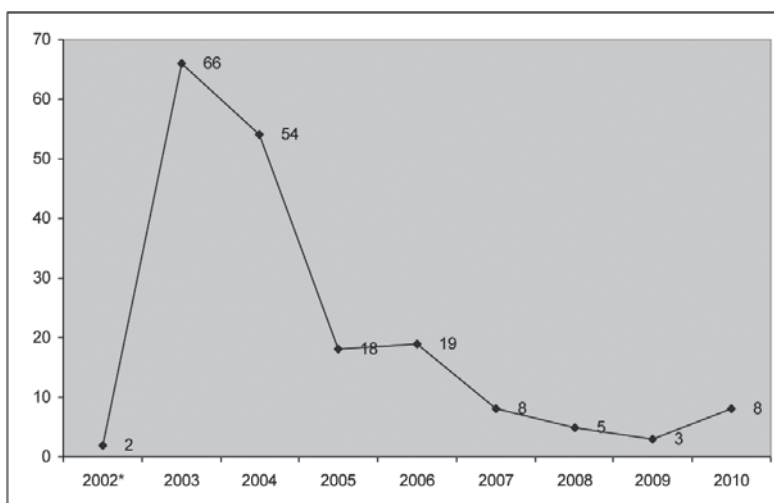
6.4.2 Toegangsweigeringen: Zeehavenpolitie Rotterdam

Figuur 13 Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam: totaal aantal weigeringen



Bron: ZUIS, *operationeel vanaf 24 juni 2002

Figuur 14 Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam vanwege het ontbreken van een geldig visum



Bron: ZUIS, *operationeel vanaf 24 juni 2002

Zoals uit deze grafiek valt af te lezen, is het aantal door de Zeehavenpolitie geweigerden vanwege het ontbreken van een geldig visum over de hele rapportageperiode niet zo hoog dat de weergave van een jaarlijkse top-10 van nationaliteiten zinvol zou zijn. De nationaliteiten die het voornamelijk betreft, zijn de Russische (18 in 2003, 17 in 2004, 10 in 2006, 5 in 2007), de Filipijnse (16 in 2003, 17 in 2004, 7 in 2010) en de Oekraïense (11 in 2003, 7 in 2004, 6 in 2005). De aantallen voor deze nationaliteiten in de overige jaren bedragen tussen 0 en 5. Hetzelfde geldt voor alle overige nationaliteiten in de hele rapportageperiode.

In de gehele rapportageperiode is het niet eenmaal voorgekomen dat de Zeehavenpolitie een derdelander de toegang heeft geweigerd vanwege het overleggen van een vals visum, of omdat de persoon in kwestie al drie maanden in Nederland had verbleven in de afgelopen zes maanden.

Tabel 29 Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam: top-10 nationaliteiten

2002*			2003			2004		
1 Marokkaanse	7	16%	1 Marokkaanse	35	18%	1 Russische	31	20%
2 Algerijnse	6	14%	2 Russische	34	17%	2 Oekraïense	21	13%
3 Liberiaanse	5	11%	3 Filipijnse	22	11%	3 Filipijnse	20	13%
4 Etiopische	4	9%	4 Oekraïense	22	11%	4 Marokkaanse	18	11%
5 Hondurese	4	9%	5 Cubaanse	18	9%	5 Algerijnse	13	8%
6 Filipijnse	2	5%	6 Statenloos	10	5%	6 Ghanese	5	3%
7 Tanzaniaanse	2	5%	7 Bulgaarse	6	3%	7 Bulgaarse	4	3%
8 Turkse	2	5%	8 Tanzaniaanse	6	3%	8 Chinese	4	3%
9 -	-	0%	9 Litouwse	4	2%	9 Statenloos	4	3%
10 -	-	0%	10 Sierra Leone	4	2%	10 -	-	0%
overig	12	27%	overig	37	19%	overig	38	24%
totaal	44	100%	totaal	198	100%	totaal	158	100%

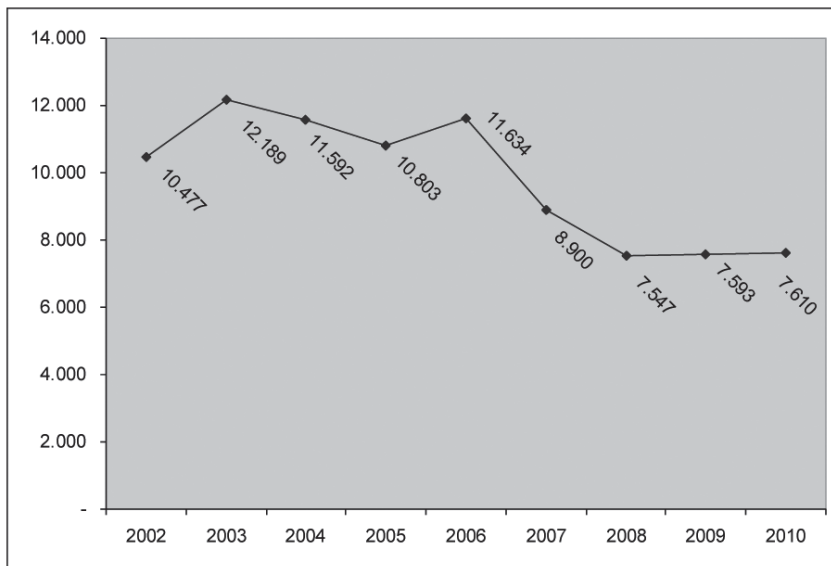
2005			2006			2007		
1 Marokkaanse	71	39%	1 Russische	20	29%	1 Oekraïense	13	26%
2 Oekraïense	32	18%	2 Marokkaanse	12	17%	2 Russische	12	24%
3 Russische	12	7%	3 Algerijnse	6	9%	3 Turkse	7	14%
4 Turkse	12	7%	4 Oekraïense	6	9%	4 Indiase	4	8%
5 Algerijnse	11	6%	5 Turkse	4	6%	5 Filipijnse	3	6%
6 Filipijnse	11	6%	6 Bulgaarse	3	4%	6 Algerijnse	2	4%
7 Colombiaanse	6	3%	7 Filipijnse	3	4%	7 Liberiaanse	2	4%
8 Ivoiriaanse	4	2%	8 Ghanese	3	4%	8 -	-	0%
9 Liberiaanse	4	2%	9 Tanzaniaanse	3	4%	9 -	-	0%
10 Tanzaniaanse	3	2%	10 Statenloos	2	3%	10 -	-	0%
overig	15	8%	overig	7	10%	overig	7	14%
totaal	181	100%	totaal	69	100%	totaal	50	100%

2008			2009			2010		
1 Marokkaanse	19	29%	1 Russische	7	20%	1 Filipijnse	13	30%
2 Oekraïense	17	26%	2 Filipijnse	6	17%	2 Russische	10	23%
3 Russische	13	20%	3 Oekraïense	5	14%	3 Turkse	7	16%
4 Filipijnse	3	5%	4 Marokkaanse	3	9%	4 Marokkaanse	4	9%
5 Bengalese	2	3%	5 Turkse	3	9%	5 Kaapverdise	3	7%
6 Tanzaniaanse	2	3%	6 Algerijnse	2	6%	6 Ghanese	2	5%
7 Turkse	2	3%	7 Kaapverdise	2	6%	7 -	-	0%
8 -	-	0%	8 Palestijnse	2	6%	8 -	-	0%
9 -	-	0%	9 -	-	0%	9 -	-	0%
10 -	-	0%	10 -	-	0%	10 -	-	0%
overig	8	12%	overig	5	14%	overig	5	11%
totaal	66	100%	totaal	35	100%	totaal	44	100%

Bron: ZUIS,
*operationeel
vanaf 24 juni
2002

6.5 Aanhoudingen

Figuur 15 Aanhoudingen



Bron: INDIS/EUROSTAT.

Zoals uiteengezet in paragraaf 4.1.5 geven de statistieken die in dit rapport worden gebruikt het aantal in vreemdelingenbewaring gestelde vreemdelingen weer als maat voor het aantal aanhoudingen van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf. In de Nederlandse wet is bepaald dat een vreemdeling die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijft, in vreemdelingenbewaring kan worden geplaatst.¹³¹

In de meeste gevallen is het de Vreemdelingenpolitie die illegale vreemdelingen aantreft. Voor zover dat gebeurt door andere politieonderdelen (bijvoorbeeld de Spoorwegpolitie), zal de betreffende vreemdeling altijd worden overgedragen aan de Vreemdelingenpolitie. De IND komt pas in beeld nadat de vreemdeling in bewaring is gesteld. Nadat is overgegaan tot vreemdelingenbewaring zal (in de meeste gevallen via de Afdeling Procesvertegenwoordiging van de IND), de vreemdeling worden geregistreerd in INDIS.

De statistieken met betrekking tot in Nederland aangehouden vreemdelingen behelzen dus feitelijk de aantallen wegens illegaal verblijf in vreemdelingenbewaring genomen personen.

Tabel 30 Top-10 aanhoudingen derdelanders

2002			2003			2004		
1	Bulgaarse	1.249 12%	1	Bulgaarse	1.039 9%	1	Chinese	1.241 11%
2	Turkse	903 9%	2	Turkse	1.018 8%	2	Bulgaarse	1.077 9%
3	Poolse	835 8%	3	Marokkaanse	884 7%	3	Turkse	952 8%
4	Marokkaanse	695 7%	4	Poolse	826 7%	4	Marokkaanse	716 6%
5	Algerijnse	621 6%	5	Algerijnse	683 6%	5	Iraanse	539 5%
6	Roemeense	492 5%	6	Roemeense	639 5%	6	onbekend	499 4%
7	Chinese	411 4%	7	Nigeriaanse	511 4%	7	Roemeense	498 4%
8	Oekraïense	302 3%	8	Chinese	433 4%	8	Algerijnse	421 4%
9	Nigeriaanse	296 3%	9	onbekend	349 3%	9	Nigeriaanse	409 4%
10	Joegoslavische	286 3%	10	Joegoslavische	298 2%	10	Surinaamse	275 2%
	overige	4.387 42%		overige	5.509 45%		overige	4.965 43%
	totaal	10.477 100%		totaal	12.189 100%		totaal	11.592 100%
2005			2006			2007		
1	Turkse	1.006 9%	1	Bulgaarse	1.111 10%	1	Chinese	933 10%
2	Bulgaarse	925 9%	2	Chinese	995 9%	2	Turkse	750 8%
3	Chinese	818 8%	3	Turkse	957 8%	3	Marokkaanse	690 8%
4	Marokkaanse	801 7%	4	Marokkaanse	729 6%	4	Iraakse	549 6%
5	onbekend	541 5%	5	Iraakse	588 5%	5	onbekend	484 5%
6	Algerijnse	502 5%	6	onbekend	502 4%	6	Nigeriaanse	408 5%
7	Nigeriaanse	388 4%	7	Roemeense	496 4%	7	Algerijnse	394 4%
8	Roemeense	382 4%	8	Algerijnse	417 4%	8	Surinaamse	271 3%
9	Iraakse	275 3%	9	Nigeriaanse	392 3%	9	Indiase	253 3%
10	Surinaamse	247 2%	10	Indiase	291 3%	10	Sierra Leone	224 3%
	overige	4.918 46%		overige	5.156 44%		overige	3.944 44%
	totaal	10.803 100%		totaal	11.634 100%		totaal	8.900 100%
2008			2009			2010		
1	Chinese	612 8%	1	Somalische	852 11%	1	Somalische	759 10%
2	Iraakse	607 8%	2	Iraakse	536 7%	2	Iraakse	686 9%
3	Marokkaanse	584 8%	3	Marokkaanse	521 7%	3	onbekend	485 6%
4	Turkse	510 7%	4	onbekend	422 6%	4	Marokkaanse	464 6%
5	onbekend	451 6%	5	Turkse	361 5%	5	Turkse	336 4%
6	Somalische	296 4%	6	Afghaanse	352 5%	6	Afghaanse	313 4%
7	Algerijnse	262 3%	7	Nigeriaanse	274 4%	7	Chinese	307 4%
8	Surinaamse	254 3%	8	Chinese	258 3%	8	Georgische	280 4%
9	Nigeriaanse	241 3%	9	Algerijnse	252 3%	9	Algerijnse	236 3%
10	Indiase	221 3%	10	Indiase	225 3%	10	Nigeriaanse	235 3%
	overige	3.509 46%		overige	3.540 47%		overige	3.509 46%
	totaal	7.547 100%		totaal	7.593 100%		totaal	7.610 100%

Bron: INDIS/EUROSTAT. Tot en met 2004 werd Hongkong apart geteld. Vanaf 2005 wordt Hongkong meegeteld met China. Omwille van de eenduidigheid zijn in bovenstaande tabel de aantallen voor Hong Kong ook in de jaren 2002 tot en met 2004 bij China meegeteld. In 2002, 2003 en 2004 ging het om respectievelijk 4, 2 en 273 aanhoudingen van Chinese onderdanen uit Hong Kong.

In de periode 2004 tot en met 2008 is het aandeel aanhoudingen van Chinese onderdanen zeer hoog: tussen 8% en 11%. In de perioden daarvoor en daarna is dit aandeel een stuk lager: 3 à 4%. Zoals vermeld in paragraaf 4.1.5 kan de oorzaak van de verdrievoudiging in 2004 ten opzichte van 2003 te maken hebben gehad met een grote controleactie op vreemdelingen met de Chinese nationaliteit in de laatste periode van 2004. Een mogelijke verklaring voor de terugloop na 2008 is eveneens in paragraaf 4.1.5 aan de orde gesteld.

7 CONCLUSIES

In het geval van de mvv is het verband tussen visumbeleid en migratie naar Nederland evident. Omdat de mvv een voorwaarde is voor migratie naar Nederland, is het mvv-beleid het instrument bij uitstek voor migratiemanagement. De verplichting aan de immigrant om voor de komst naar Nederland een mvv aan te vragen, stelt de overheid immers in staat te onderzoeken of de vreemdeling aan alle voor toelating gestelde vereisten voldoet, zonder daarbij door diens aanwezigheid in Nederland voor een voldongen feit te worden geplaast.

De doelmatigheid van het mvv-vereiste bij het voorkomen van illegale immigratie is gedurende de rapportageperiode nooit ter discussie gesteld. De bevindingen in dit rapport geven evenmin aanleiding om de doelmatigheid van het mvv-vereiste in twijfel te trekken.

Aan de andere kant lijkt vrijstelling van het mvv-vereiste voor onderdanen van een land waarvandaan geen illegale immigratie te vrezen valt, de immigratie van bonafide vreemdelingen te faciliteren. Uit de case-study naar Zuid-Korea, het enige land waarvoor de mvv-eis tijdens de rapportageperiode is komen te vervallen, valt op te maken dat de immigratie vanuit dat land na afschaffing van het mvv-vereiste gestaag is blijven toenemen, terwijl de immigratie vanuit Japan, waarvoor het mvv-vereiste nooit gegolden heeft, eerder iets lijkt af te nemen. De voorzichtige conclusie zou kunnen luiden dat afschaffing van het mvv-vereiste de immigratie vanuit Zuid-Korea in elk geval niet belemmerd, en mogelijk juist bevordert heeft. Al kunnen allicht geheel andere factoren een rol hebben gespeeld bij de gestage groei van immigratie vanuit Zuid-Korea, bij gelijktijdige afname van immigratie uit het in geografisch en economisch opzicht vergelijkbare Japan. Zo wordt Japan al jaren gekenmerkt door economische stagnatie, terwijl de Zuidkoreaanse economie blijft groeien.

Bij visa kort verblijf is het verband met migratiemanagement minder helder, al was het maar omdat dit visum op zichzelf slechts een voorwaarde is voor verblijf van ten hoogste drie maanden. Dit kan niet als migratie worden aangemerkt. Van migratie is pas sprake bij een (beoogd) verblijf van ten minste twaalf maanden. Toch is ook in Schengenverband het streven in de aanvraag- en beoordelingsfase erop gericht om door specifieke maatregelen en het onderkennen van risicogroepen illegale immigratie te voorkomen. Daarnaast hecht Nederland bijvoorbeeld aan het stellen van het luchthaventransitvisumvereiste voor nationaliteiten die specifiek voor Nederland een risico vormen. Tegelijkertijd zijn de diplomatieke posten doordrongen van het belang om bonafide reizigers te faciliteren. Daarvoor is bijvoorbeeld het oranje-loperbeleid ingevoerd. Uit de in dit rapport aangehaalde praktijkvoorbeelden blijkt hoe verschillende posten omgaan met deze beide aspecten van het visumbeleid voor kort verblijf.

Hoewel visumverlening een preventief instrument is op het terrein van illegale immi-

gratie, valt een direct verband tussen visum kort verblijf en migratie niet te staven aan de hand van een sluitende statistische onderbouwing. Er zijn geen cijfers te leveren over vreemdelingen die een verblijfsvergunning aanvragen, illegaal verblijvende vreemdelingen en asielzoekers die (eerder) in het bezit van een visum kort verblijf – of na weigering van een visum voor kort verblijf - naar Nederland zijn gekomen.

Alle hiervoor genoemde aspecten spelen in de case-study naar China. Nederland voert ook daar het oranje-loperbeleid en werft actief studenten voor het Nederlandse hoger onderwijs. Tegelijkertijd zijn indicaties aan het licht gekomen die duiden op misbruik en oneigenlijk gebruik van mvv- en visumprocedures.

BIBLIOGRAFIE

Adviescommissie voor Vreemdelingen zaken (ACVZ) (2007). *Mvv, weg ermee? Voorstel voor één procedure voor inreis- en verblijfsvergunning*. Den Haag: ACVZ.

European Migration Network (EMN) (2012), *Asylum and Migration Glossary 2.0*. [Brussel]: EMN.

INDIAC (2009). *Tendrapportage visa kort verblijf IV. Ontwikkelingen in visumaanvragen 2003 – 2007*. Rijswijk: INDIAC.

INDIAC (2010). *Tendrapportage visa kort verblijf V. Ontwikkelingen in visumaanvragen 2004 – 2008*. Rijswijk: INDIAC.

INDIAC (2010a). *Tendrapportage visa kort verblijf VI. Ontwikkelingen 2005 – 2009*. Rijswijk: INDIAC.

INDIAC (2011). *Reguliere Migratietrends 2008-2010. De reguliere migratie van onderdanen van derde landen naar Nederland en de EU in beeld*. Rijswijk: INDIAC.

INDIAC – NL EMN NCP (2008). *Annual Policy Report 2007. Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid 1 januari 2007 – 31 december 2007*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.

INDIAC – NL EMN NCP (2009). *Annual Policy Report 2008. Ontwikkelingen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid 1 januari 2008 – 31 december 2008*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.

INDIAC – NL EMN NCP (2011). *Beleidsoverzicht 2010. Migratie en asiel in Nederland*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.

INDIAC – NL EMN NCP (2011a). *Statistisch Jaaroverzicht 2009. Migratie en Internationale Bescherming*. Rijswijk: INDIAC – NL EMN NCP.

Kuijer, A. e.a. (2005). *Nederlands vreemdelingenrecht, druk 6*. Den Haag: Boom.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011). *Rapportage Vreemdelingenketen periode juli - december 2010*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a). *Rapportage Vreemdelingenketen periode januari - juni 2011*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011). *Consulaire dienstverlening doorgelicht 2007-2010, IOB Evaluatie*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Nuffic (2011). *Mobiliteit in beeld 2010. Internationale mobiliteit in het Nederlandse hoger onderwijs*. Den Haag: Nuffic.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2011). *Chinese Nederlanders. Van horeca naar hogeschool*. Den Haag: SCP.

BIJLAGE I – MEEST RECENTE ONTWIKKELINGEN

De Rapportage Vreemdelingenketen over de periode januari-juni 2011, een uitgave van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, geeft onder meer inzicht in de meest recente ontwikkelingen op het gebied van de toelating regulier.¹³² Visa kort verblijf blijven in de Rapportage Vreemdelingenketen buiten beschouwing. Wel komen mvv-aanvragen en aanvragen om een verblijfsvergunning aan bod. Er is gerapporteerd volgens nationale definities. De data zijn dus niet zonder meer te vergelijken met de data in Eurostat.

Hieronder volgt een verkorte weergave van de betreffende paragraaf uit de Rapportage.

Aanvragen Machtiging tot voorlopig verblijf¹³³

Het aantal bij de IND ingediende aanvragen voor een mvv bedroeg in het eerste halfjaar van 2011 24.100. Dat is vrijwel gelijk aan het aanbod in het eerste halfjaar van 2010, toen 24.200 aanvragen werden ingediend.

Gezinsmigratie

In het eerste halfjaar van 2011 werden 15.620 aanvragen in het kader van gezinsmigratie ingediend. Dit beslaat 65% van het totaal aantal aanvragen. Het aantal aanvragen in het kader van gezinsmigratie was onderverdeeld naar 7.200 aanvragen voor gezinsvorming (30% van het totaal) en 8.130 aanvragen voor gezinshereniging (34% van het totaal).¹³⁴

In het eerste halfjaar van 2010 werden 15.670 aanvragen in het kader van gezinsmigratie ingediend, onderverdeeld naar 6.910 aanvragen voor gezinsvorming en 8.560 aanvragen voor gezinshereniging.¹³⁵ Gezinsvorming is met 4% toegenomen terwijl gezinshereniging met 5% is gedaald. Een belangrijk deel van de aanvragen voor het verblijfsdoel gezinshereniging is ingediend door nareizende familieleden met de Somalische nationaliteit.

Dit aantal aanvragen is in het afgelopen halfjaar ook gedaald.

Arbeid en kennismigratie

Voor het verblijfsdoel arbeid werden in het eerste halfjaar van 2011 1.520 aanvragen ingediend (6% van het totaal) en voor het verblijfsdoel kennismigratie werden 2.490 aanvragen ingediend (10% van het totaal). In het eerste halfjaar van 2010 werden 1.030 aanvragen ingediend voor het verblijfsdoel arbeid en 2.310 aanvragen voor het ver-

¹³² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a).

¹³³ Informatie ontleend aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a), pp. 19-20.

¹³⁴ De resterende mvv-aanvragen in het kader van gezinsmigratie, 290 aanvragen, vallen noch onder gezinsvorming, noch onder gezinshereniging en zijn daardoor niet indeelbaar.

¹³⁵ De resterende mvv-aanvragen in het kader van gezinsmigratie, 210 aanvragen, vallen noch onder gezinsvorming, noch onder gezinshereniging en zijn daardoor niet indeelbaar.

blijfsdoel kennismigratie. Dit betekent dat het aantal aanvragen voor arbeid met 48% is gestegen en het aantal aanvragen voor kennismigratie met 8%. Er is sprake van een stijgende trend van de aanvragen richting het niveau van voor de kredietcrisis, hoewel dat oude niveau nog niet is bereikt.

Studie

In het eerste halfjaar van 2011 zijn 2.410 aanvragen voor het verblijfsdoel studie in behandeling genomen (10% van het totaal). In het eerste halfjaar van 2010 bedroeg dit aantal 2.780. Het aantal aanvragen is derhalve met 13% afgenomen. Voor het overgrote deel betreft het aanvragen in het kader van de 'Brede Proeftuin Studie'. Vooruitlopend op de invoering van het Modern Migratiebeleid is met convenanthouders afgesproken dat deze een gecombineerde aanvraag voor een mvv en een verblijfsvergunning mogen indienen. Omdat deze combinatieaanvragen op één in plaats van twee momenten per jaar binnenkomen, kan halverwege het jaar nog geen goed oordeel worden geveld of sprake is van een daling of stijging van het verblijfsdoel studie.

Aanvragen Verblijfsvergunning Regulier¹³⁶

Het aantal bij de IND ingediende aanvragen voor een verblijfsvergunning regulier (vvr) bedroeg in het eerste halfjaar van 2011 26.920. Dat is een stijging van 10% ten opzichte van het eerste halfjaar van 2010, toen 24.540 aanvragen werden ingediend.

Gezinsmigratie

In het eerste halfjaar van 2011 werden 11.170 aanvragen in het kader van gezinsmigratie ingediend. Dit betreft 41% van het totaal aantal aanvragen. Het aantal aanvragen in het kader van gezinsmigratie was onderverdeeld naar 4.000 aanvragen voor gezinsvorming (15% van het totaal) en 6.810 aanvragen voor gezinshereniging (25% van het totaal).¹³⁷

In het eerste halfjaar van 2010 werden 10.190 aanvragen in het kader van gezinsmigratie ingediend, onderverdeeld naar 4.180 aanvragen voor gezinsvorming en 5.640 aanvragen voor gezinshereniging.¹³⁸ Het aantal aanvragen in het kader van gezinsmigratie is met 10% gestegen. Gezinsvorming is met 4% gedaald, terwijl gezinshereniging met 21% is gestegen.

Arbeid en kennismigratie

Voor het verblijfsdoel arbeid werden in het eerste halfjaar van 2011 1.760 aanvragen ingediend (7% van het totaal) en voor het verblijfsdoel kennismigratie 3.160 aanvragen (12% van het totaal). In het eerste halfjaar van 2010 werden 1.470 aanvragen ingediend voor het verblijfsdoel arbeid en 2.850 aanvragen voor het verblijfsdoel kennismigratie. Dit betekent dat het aantal aanvragen voor arbeid met 20% is gestegen en het aantal

¹³⁶ Informatie ontleend aan Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011a), pp. 21-22.

¹³⁷ De resterende vvr-aanvragen in het kader van gezinsmigratie, 360 aanvragen, vallen noch onder gezinsvorming, noch onder gezinshereniging en zijn daardoor niet indeelbaar.

¹³⁸ De resterende vvr-aanvragen in het kader van gezinsmigratie, 380 aanvragen, vallen noch onder gezinsvorming, noch onder gezinshereniging en zijn daardoor niet indeelbaar.

aanvragen voor kennismigratie met 11% is gestegen. Deze stijgende trend is waarschijnlijk te verklaren uit de wereldwijd aantrekkende economie.

Studie

In het eerste halfjaar van 2011 zijn 3.960 aanvragen voor het verblijfsdoel studie in behandeling genomen (15% van het totaal). In het eerste halfjaar van 2010 bedroeg dit aantal 2.740. Het aantal aanvragen is derhalve met 45% gestegen. Voor het overgrote deel betreft het aanvragen in het kader van de 'Brede Proeftuin Studie'. Vooruitlopend op de invoering van het Modern Migratiebeleid is met de convenanthouders (de onderwijsinstellingen) afgesproken dat deze een gecombineerde mvv- en VRR-aanvraag mogen indienen. Voorheen gebeurde de mvv- en vvr-aanvraag niet gecombineerd.

85% van de aanvragen met studie als verblijfsdoel verloopt nu al op deze manier. In voorgaande jaren lag de piek in het aantal vvr-aanvragen voor het verblijfsdoel 'Studie' ongeveer één maand na de piek in het aantal mvv-aanvragen. Sinds de 'Brede Proeftuin Studie' loopt deze piek ongeveer gelijk. Deze vervroegde piek kan verklaren dat het aantal aanvragen voor het verblijfsdoel studie in het eerste halfjaar 2011 is gestegen, en zou dan naar verwachting in het tweede halfjaar evenredig kleiner zijn.

Afdoeningen mvv- en vvr-aanvragen¹³⁹

In de rapportageperiode voldeed 64% van de afgehandelde mvv-aanvragen aan de voorwaarden, waarna een inwilliging volgde. In dezelfde periode in 2010 was dit percentage 56%. Deze stijging doet zich voornamelijk voor bij de verblijfsdoelen gezinsvorming en arbeid. Bij de mvv-aanvragen voor het verblijfsdoel gezinsvorming is het inwilligingspercentage gestegen naar 59% tegenover 55% in het eerste halfjaar van 2010. Het inwilligingspercentage bij de mvv-aanvragen voor het verblijfsdoel arbeid is gestegen naar 86%, terwijl dit in het eerste halfjaar van 2010 nog 72% betrof.

Bij de vvr-aanvragen is het inwilligingspercentage uitgekomen op 90%. In het eerste halfjaar van 2010 was dit 89%. De inwilligingspercentages per verblijfsdoel op de vvr-aanvragen zijn in de rapportageperiode vrijwel constant gebleven in vergelijking met het eerste halfjaar van 2010. Alleen op het verblijfsdoel Arbeid is 3 procentpunten meer ingewilligd.

BIJLAGE II – LIJST VAN TABELLEN EN FIGUREN

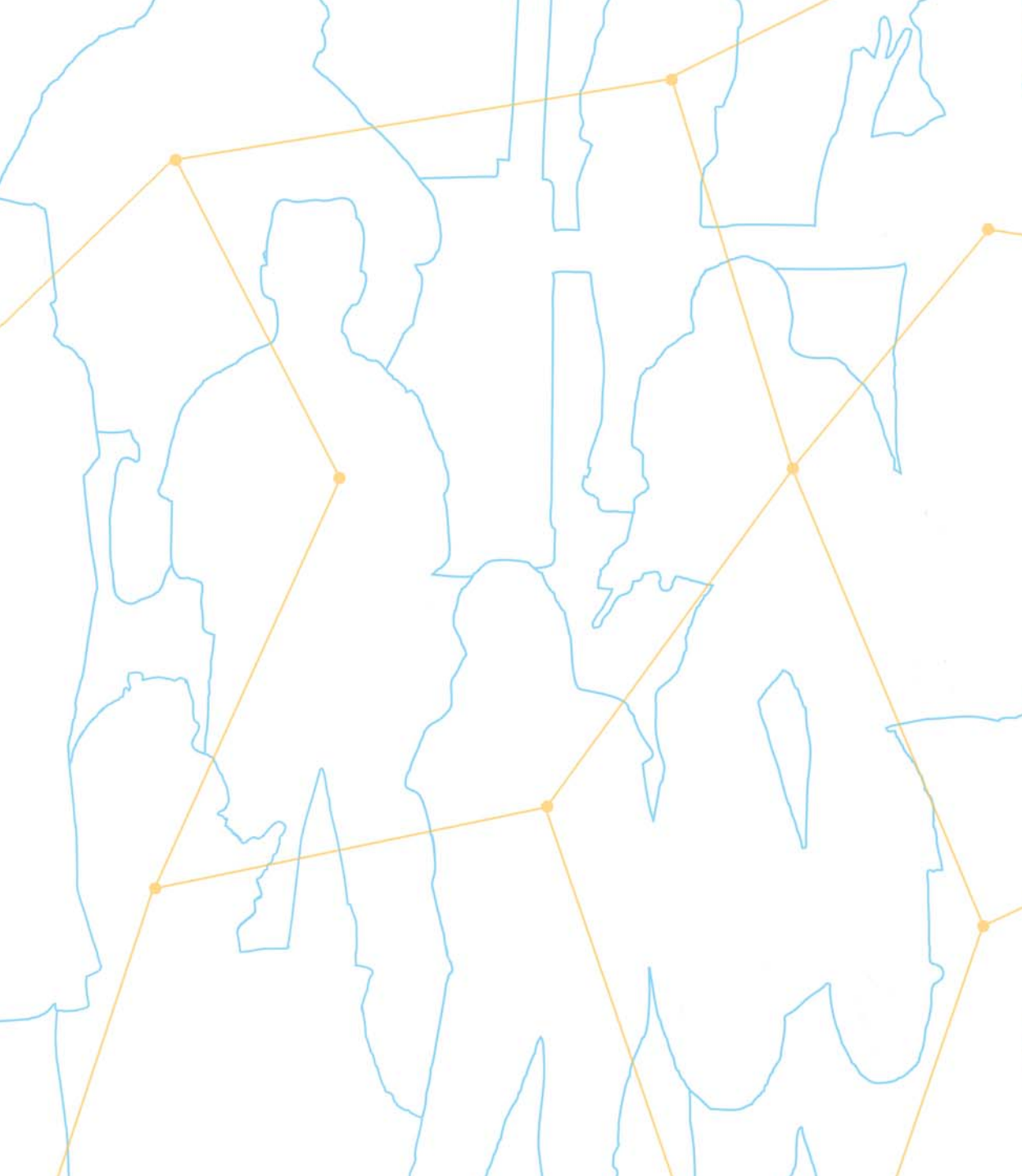
Tabellen

Tabel 1	Chinezen: verleende mvv's	71
Tabel 2	Chinezen: verleende verblijfsvergunningen	71
Tabel 3	Chinezen: verleende verblijfsvergunningen na mvv	72
Tabel 4	Chinezen: verleende C-visa	74
Tabel 5	Chinezen, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee, naar weigeringsgrond	75
Tabel 6	Terugkeer Chinezen	77
Tabel 7	Zuid-Koreanen: verleende mvv's	83
Tabel 8	Zuid-Koreanen: verleende verblijfsvergunningen	83
Tabel 9	Zuid-Koreanen: verleende verblijfsvergunningen na mvv	84
Tabel 10	Japanners: verleende mvv's	85
Tabel 11	Japanners: verleende verblijfsvergunningen	85
Tabel 12	Zuid-Koreanen, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee, naar weigeringsgrond	86
Tabel 13	Japanners, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee, naar weigeringsgrond	87
Tabel 14	Aanhoudingen Zuid-Koreanen en Japanners	87
Tabel 15	Terugkeer Zuid-Koreanen	87
Tabel 16	Terugkeer Japanners	87
Tabel 17	Totaal visa naar type	97
Tabel 18	Verleende D-visa (mvv) naar verblijfsdoel	99
Tabel 19	Verleende D-visa (mvv) naar verblijfsdoel en top-10 landen van nationaliteit	100
Tabel 20	verleende D-visa (mvv), top-10 diplomatieke post van afgifte (buiten EU)	102
Tabel 21	Verleende verblijfsvergunningen naar verblijfsdoel	104
Tabel 22	Aandeel verleende verblijfsvergunningen na mvv	104
Tabel 23	Verleende verblijfsvergunningen top-10 land van nationaliteit naar verblijfsdoel (derde landen)	106
Tabel 24	Verleende C-visa naar verblijfsdoel	108
Tabel 25	Verleende C-visa, top-10 diplomatieke post van afgifte (buiten EU) en verblijfsdoel	108
Tabel 26	Verleende C-visa, top-10 naar nationaliteit	111
Tabel 27	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee: top-10 nationaliteiten per jaar	118
Tabel 28	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee vanwege het ontbreken van een geldig visum	119

Tabel 29	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam: top-10 nationaliteiten	121
Tabel 30	Top-10 aanhoudingen derdelanders	123

Figuren

Figuur 1	Aanhoudingen Chinezen	76
Figuur 2	bevolking van Chinese nationaliteit in Nederland, per 1 januari van elk jaar in de periode 2001-2010	77
Figuur 3	aantal Zuid-Koreaanse studenten op Nederlandse instellingen	80
Figuur 4	Zuid-Koreanen en Japanners: verleende verblijfsvergunningen	82
Figuur 5	bevolking van Zuid-Koreaanse en Japanse nationaliteit in Nederland, per 1 januari van elk jaar in de periode 2001-2010	88
Figuur 6	Ontwikkeling consulaire dienstverlening op het gebied van visa kort verblijf en mvv in indexcijfers (2006 = 100)	96
Figuur 7	Verleende A- en D-visa 2001-2010	98
Figuur 8	Verleende C-visa 2001-2010	98
Figuur 9	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee: totaal aantal weigeringen	115
Figuur 10	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee vanwege het ontbreken van een geldig visum	115
Figuur 11	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee vanwege het overleggen van een vals visum	116
Figuur 12	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Koninklijke Marechaussee eerder verblijf van drie maanden in de afgelopen zes maanden	117
Figuur 13	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam: totaal aantal weigeringen	120
Figuur 14	Derdelanders, aan de grens de toegang geweigerd door de Zeehavenpolitie Rotterdam vanwege het ontbreken van een geldig visum	120
Figuur 15	Aanhoudingen	122



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties



Het EMN is opgezet bij Raadsbeschikking
2008/381/EG van 14 mei 2008 en wordt financieel
ondersteund door de Europese Commissie.

Het Europees Migratienetwerk (EMN) is door de Raad van de Europese Unie opgericht. Het EMN verzamelt actuele, objectieve, betrouwbare en waar mogelijk vergelijkbare informatie over migratie en asiel. Het EMN publiceert rapporten over uiteenlopende onderwerpen op het gebied van asiel en migratie. De oprichting van het EMN past in het streven van de EU om te komen tot een effectief asiel- en migratiebeleid in de EU.

www.emnnetherlands.nl