

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie
De heer mr. dr. K.H.D.M. Dijkhoff
Postbus 20301
3500 EH Den Haag

Drs. A.C. Vergeer
06-46840912
29 februari 2016
ACVZ/ADV/2016/006

Afsluiting oriënterend onderzoek visumbeleid

Geachte heer Dijkhoff,

Bij brief van 1 september 2014 (kenmerk: ACVZ/ADV/2014/012) heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) u geïnformeerd over een aantal concept adviesthema's voor het werkprogramma van 2015. Eén van die thema's was 'de Nederlandse uitvoering van het gemeenschappelijke Europese visumbeleid'. De commissie merkte toen op dat nader onderzoek moest uitwijzen of zij daadwerkelijk over dit onderwerp zinvol zou kunnen adviseren.

Naar aanleiding van het oriënterend onderzoek dat de ACVZ heeft uitgevoerd, is besloten (vooralsnog) géén advies over de Nederlandse uitvoering van het visumbeleid uit te brengen. De belangrijkste redenen daarvoor zijn de volle werkprogrammering en de beperkte onderzoekscapaciteit op het secretariaat enerzijds, alsmede de op Europees niveau lopende evaluatietrajecten anderzijds. De commissie houdt de mogelijkheid open later alsnog over dit onderwerp te adviseren, als daar goede redenen voor zijn.

In de bijlage treft u een nadere omschrijving aan van de aanleiding voor het oriënterend onderzoek, de aard en de resultaten ervan.

De commissie is graag tot een nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,

Mr. J.N.M. Richelle
voorzitter

Mr. W.N. Mannens
secretaris

Bijlage bij brief van Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 29 februari 2016 (kenmerk: ACVZ/ADV/2016/006) over afsluiting oriënterend onderzoek visumbeleid

I Aanleiding oriënterend onderzoek

De reden om een vooronderzoek te starten naar de Nederlandse uitvoering van het visumbeleid was dat de ACVZ signalen van rechtshulpverleners ontving over:

- De dienstverlening op de diplomatieke posten;
- De motivering van afwijzende besluiten, met name waar het gaat om:
 - o Het doel en de omstandigheden van het voorgenomen verblijf;
 - o Het beschikken over voldoende middelen van bestaan;
 - o Het voornemen om de lidstaat vóór het verstrijken van het visum te verlaten ('vestigingsgevaar');
- De toegankelijkheid van bezwaar- en beroepsprocedures, mede in het licht van vertegenwoordigingsregelingen;
- De omgang met de hoorplicht in bezwaarprocedures;
- De duur van de procedure(s).

II Aard oriënterend onderzoek

Naast het verrichten van literatuur- en jurisprudentieonderzoek heeft de ACVZ met de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) over het visumbeleid als mogelijk adviesonderwerp gesproken. In die gesprekken zijn onder meer de door de Europese Commissie uitgevoerde Schengenevaluatie en de voorgenomen herschikking van de Visumcode aan de orde gesteld, met het doel overlap tussen deze trajecten en een eventueel ACVZ-onderzoek zoveel mogelijk te voorkomen. De ACVZ heeft vervolgens geconstateerd dat de bezwaarprocedure geen (wezenlijk) onderdeel uitmaakt van de evaluatie en de herschikking.

Om een goed inzicht te krijgen in de uitvoeringspraktijk heeft de commissie zich tevens laten voorlichten door de Directie Consulaire Zaken en Visumbeleid (DCV) van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en door de Visadienst van het ministerie van VenJ.

Vervolgens heeft de ACVZ bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) cijfers opgevraagd over bezwaarschriften, gericht tegen de afwijzing van aanvragen voor visa kort verblijf.¹

III Cijfers bezwaarprocedure visa kort verblijf

Het verzoek om cijfers zag op het aantal ingediende bezwaarschriften, gericht tegen afwijzingen van aanvragen voor A- (luchthaventransit) en C- (Schengen) visa, voorzien van de nationaliteit(en) van de aanvrager(s), het beoogde verblijfsdoel, de afdoeningsclusters ('gegrond', 'ongeground', 'overig' etc.) alsmede de nadere specificatie van die clusters ('kennelijk (on)gegrond', '(on)gegrond na horen', 'ingetrokken', 'niet-ontvankelijk', 'buiten behandeling gesteld' etc.). Het aantal bezwaarschriften, gericht tegen het weigeren van A-visa is verwaarloosbaar gebleken.

¹ Beslissingen op eerste aanvragen voor visa kort verblijf worden door BZ geregistreerd, beslissingen op bezwaarschriften, gericht tegen de afwijzing van eerste aanvragen worden geregistreerd in het *datawarehouse* van de IND. In verband met de overgang naar een nieuw *datawarehouse* kon de IND op korte termijn cijfers leveren vanaf 1 januari 2013.

Over bezwaarschriften, gericht tegen het weigeren van Schengenvisa is de volgende informatie verstrekt.²

Tabel 1: Ingediende en afgehandelde bezwaarschriften, gericht tegen afwijzing aanvraag C-visum (2013-2015)

	2013		2014		2015		totaal	
	Ingediend	Afgeh.	Ingediend	Afgeh.	Ingediend	Afgeh.	Ingediend	Afgeh.
C-visa	5.647	5.401	4.166	5.160	5.573	5.815	15.386	16.376

Tabel 2: Top drie verblijfsdoelen bij ingediende en afgehandelde bezwaarschriften, gericht tegen afwijzing aanvraag C-visum (2013-2015)

	2013		2014		2015		totaal	
	Inged.	Afgeh.	Inged.	Afgeh.	Inged.	Afgeh.	Inged.	Afgeh.
Familiebezoek	4.197	4.005	3.121	3.766	3.314	3.511	10.632	11.282
Toerisme	1.407	1.284	1.018	1.356	1.827	1.925	4.252	4.565
Zakenbezoek	25	30	12	17	370	319	407	366

Tabel 3: Top vijf nationaliteiten bij ingediende en afgehandelde bezwaarschriften, gericht tegen afwijzing aanvraag C-visum (2013-2015)

	2013		2014		2015		
	Inged.	Afgeh.	Inged.	Afgeh.	Inged.	Afgeh.	
Marokkaans	1.279	1.255	941	1.163	945	967	
Iraans	793	663	533	623	581	712	
Egyptisch	489	446	274	363	290	333	
Pakistaans	303	275	282	382	990	947	
Turks	300	355	263	280		265	
Ghanees					268		
Totaal	3.164	2.994	2.293	2.811	3.074	3.224	

Tabel 4: Afdoening bezwaarschriften, gericht tegen afwijzing aanvraag C-visum (2013-2015)

	2013	2014	2015	Totaal
Gegrond	1.357	1.186	1.318	3.861
Ongegrond	2.798	2.994	3.087	8.879
Kennelijk ongegrond	2.670	2.896	3.022	8.588
Ongegrond	128	98	67	293
Intrekking	257	164	243	664
Overige	989	817	1.167	2.973
Kennelijk niet-ontv.	848	732	1.080	2.660
Niet ontvankelijk	22	10	18	50
Geen inhoudelijke afdoening	18	13	60	91
Doorzetten naar DCV	99	60	6	165
Varia	2	2	3	7
Totaal	5.401	5.161	5.815	16.377

² Alle gegevens in de gepresenteerde tabellen zijn afkomstig uit INDIGO/METIS (peildatum 5-1-2016).

Bovenstaande cijfers geven inzicht in het aantal bezwaarschriften dat is ingediend, de meest voorkomende verblijfsdoelen en nationaliteiten van de aanvragers, alsmede van de aard van de besluiten. De cijfers verschaffen geen inzicht in de achtergronden en eventuele knelpunten. Ruwweg zijn er ruim twee keer zoveel ongegrondverklaringen als gegrondverklaringen. Opvallend binnen de eerstgenoemde categorie is het grote aantal bezwaarschriften dat "kennelijk ongegrond" is verklaard ten opzichte van het tamelijk kleine aantal dat "ongegrond" is verklaard. Het is echter onmogelijk om uitsluitend aan de hand van de cijfers een oordeel te geven over de mate waarin deze uitkomsten uit een oogpunt van effectieve rechtsbescherming aanvaardbaar zijn. Ook geven de cijfers geen concreet beeld van de wijze waarop de Visadienst tot zijn besluitvorming komt. Dat beeld kan alleen worden verkregen door middel van intensief dossieronderzoek. De commissie heeft ervoor gekozen dat onderzoek (vooralsnog) niet verder op te pakken, gelet op haar volle werkprogrammering met actuele, dringende onderwerpen, de beperkte onderzoekscapaciteit op het secretariaat, de uitkomsten van de gevoerde gesprekken en de lopende Europese trajecten.