



Immigratie- en Naturalisatiedienst
Ministerie van Justitie en Veiligheid

Onderzoeksrapport

**Gebruik reguliere humanitaire en
familiegerelateerde verblijfsregelingen
Deel I: Waterbedeffecten in aanvragen?**

Datum	mei 2022
Status	Definitief

Colofon

Titel	Gebruik reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen Deel I: Waterbedeffecten in aanvragen?
Status	Definitief
Auteurs	Wetenschappelijk medewerkers IND/SUA/O&A
Contact	<u>INDOA@ind.nl</u> Ministerie van Justitie en Veiligheid Immigratie- en Naturalisatiedienst Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Afdeling Onderzoek en Analyse Rijnstraat 8 2515 XP Den Haag Postbus 16275 2500 BG Den Haag
Afgestemd met	SUA/RVN DMB WODC

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	10
1.1 Aanleiding	10
1.2 Vraagstelling.....	11
1.3 Methoden	11
1.4 Leeswijzer	12
2 Afschafte en mogelijk alternatieve regelingen	13
2.1 Verloop aantallen aanvragen afschafte regelingen 2010-2021.....	14
2.1.1 Verruimde gezinshereniging	14
2.1.2 Alleenstaande personen van 65 jaar of ouder	15
2.1.3 Langdurig in Nederland verblijvende kinderen	16
2.1.4 Beschikking Staatssecretaris of Minister	17
2.2 Verloop aantallen aanvragen mogelijk alternatieve regelingen 2010-2021	19
2.2.1 Recht op privéleven	20
2.2.2 Recht op gezinsleven	21
2.2.3 Verzorgende ouder bij Nederlands kind	22
2.2.4 Beschikking Staatssecretaris of Minister	23
2.2.5 Buiten schuld vertrek uit Nederland onmogelijk	23
2.2.6 Reizen medisch onverantwoord (art. 64)	24
2.3 Verloop aantallen aanvragen alle regelingen	25
3 Indicaties waterbedeffecten.....	27
3.1 Afschaffing verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid	28
3.1.1 Beleidswijziging.....	28
3.1.2 Verruimde gezinshereniging.....	28
3.1.3 Ouderenbeleid.....	30
3.2 Regelingen Langdurig Verblijvende Kinderen (RLVK)	32
3.2.1 Beleidswijziging.....	32
3.2.2 Mogelijk alternatieve regelingen	32
3.2.3 Eventuele indicaties waterbedeffecten en onderzoekbaarheid	33
3.3 Afschaffing discretionaire bevoegdheid.....	34
3.3.1 Beleidswijziging.....	34
3.3.2 Mogelijk alternatieve regelingen	35
3.3.3 Eventuele indicaties waterbedeffecten	35
3.4 Overzicht (onderzoekbaarheid) indicaties eventuele waterbedeffecten.....	35
4 Discussie en Conclusie	37
Bijlage A – Onderzoeksverantwoording.....	39
Bijlage B – Overzicht reguliere humanitaire en familiegerelateerde regelingen.....	41

Samenvatting

Dit deelrapport maakt deel uit van een groter onderzoeksproject over reguliere humanitaire en familiegerelateerde¹ verblijfsregelingen. Dit eerste deel gaat over de manier waarop beleidswijzigingen in verblijfsregelingen impact kunnen hebben op het aantal aanvragen van eventuele alternatieve reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen (waterbedeffect). In deel II wordt getracht inzicht te geven in het stapelen van procedures van cohorten vreemdelingen. In deel III wordt getracht inzicht te geven in de manier waarop IND-medewerkers, advocaten en maatschappelijke organisaties omgaan met schrijnende omstandigheden na de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid.

Het doel van het onderzoek was om te bezien of eventuele waterbedeffecten in het verloop van het aantal aanvragen voor humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen als gevolg van beleidswijzigingen zichtbaar waren. Dit is een uniek onderzoek om twee redenen.

Ten eerste is voor het eerst ooit gekeken of er sprake is van een waterbedeffect tussen verschillende humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. In dit onderzoek werd naar het verloop van het aantal aanvragen gekeken om te bezien of er sprake was van een indicatie van een waterbedeffect (het aantal aanvragen voor een alternatieve regeling neemt toe nadat een andere regeling is afgeschaft). Over het bestaan van een waterbedeffect wordt al decennia lang veel beweerd; vaak gaat het dan om verschillen in wetgeving tussen landen en dat asielzoekers kiezen voor een andere bestemming wanneer een land de nationale wetgeving aanscherpt. Het aantonen van dit effect is echter vrijwel onmogelijk. Ook het verloop van de in dit onderzoek geanalyseerde aanvragen geeft in de meeste gevallen geen indicatie voor een waterbedeffect. In twee gevallen is er wel een indicatie voor het bestaan van een waterbedeffect (naar de regeling gezinsleven op grond van art. 8 EVRM). Eventueel vervolgonderzoek naar de profielen van aanvragers zou kunnen helpen om deze indicaties van waterbedeffecten verder inzichtelijk te maken en te onderbouwen. We verwachten echter dat de kosten van het doen van dit onderzoek niet opwegen tegen de baten: een dergelijk vervolgonderzoek zal waarschijnlijk ook geen eenduidige conclusie kunnen geven over het bestaan van eventuele waterbedeffecten. Dit komt met name doordat de groepen die vergeleken kunnen worden niet altijd groot genoeg zijn, waardoor het onderscheiden en veranderen van profielen door de tijd heen niet goed mogelijk is.

Ten tweede is dit onderzoek uniek omdat het voor het eerst inzicht geeft in de aantallen en het verloop van aanvragen van verschillende humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. In dit onderzoek zijn negen regelingen verder onderzocht. In de afgelopen elf jaar heeft de IND bijna 100.000 aanvragen ontvangen voor deze negen regelingen. Deze aantallen zijn niet eerder in samenhang onderzocht en in kaart gebracht. Het aantal aanvragen verschilt sterk per regeling en per periode, waardoor er een wisselend beroep gedaan wordt op de kennis en ervaring van de medewerkers. Een aanvraag voor gezinsleven behelst immers een andere toetsing (en dus opleiding voor de medewerker) dan bijvoorbeeld uitstel van vertrek op grond van art. 64. Deze schommeling laat dus goed zien voor welke uitdaging de IND steeds komt te staan.

¹ De definitie van familiegerelateerde regelingen in dit onderzoek, zijn enkel regelingen die gerelateerd zijn aan humanitaire omstandigheden. Zo valt gezinshereniging hier niet onder. In de methodenparagraaf en bijlage A wordt toegelicht welke verblijfsregelingen zijn meegenomen.

Aanleiding

Alle reguliere humanitaire en familiegerelateerde regelingen tezamen dragen bij aan een humanitair verblijfsstelsel dat de rechten en fundamentele vrijheden van de mens waarborgt zoals die zijn vastgelegd in de Europese Verklaring tot de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Inzicht in het systeem van reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen en het aantal aanvragen daarvoor geeft weer wat de mogelijke gevolgen zijn van belangrijke beleidswijzigingen op het gebruik van deze regelingen.

Onder meer in 2012 hebben er belangrijke beleidswijzigingen plaatsgevonden m.b.t. reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen, waaronder de afschaffing van de regeling verruimde gezinshereniging. Over de gevolgen van dergelijke beleidswijzigingen voor het aantal aanvragen van andere verblijfsregelingen bestaan volgens beleidsmedewerkers grofweg twee ideeën. Enerzijds bestaat het vermoeden dat het totaal aantal personen dat een aanvraag doet voor rechtmatig verblijf in Nederland toeneemt wanneer er een verblijfsregeling wordt verruimd of toegevoegd en dat dit aantal afneemt wanneer er een verblijfsregeling wordt beperkt of afgeschaft. Anderzijds bestaat het vermoeden dat het totaal aantal personen dat een aanvraag doet voor rechtmatig verblijf in Nederland relatief stabiel blijft wanneer er verblijfsregelingen worden afgeschaft. Wanneer een regeling wordt afgeschaft, zullen de mensen een aanvraag indienen voor een andere regeling. Een dergelijke verschuiving kan worden gezien als een 'waterbedeffect'. Het vermoeden bestaat dat een dergelijke toename zichtbaar is bij verblijfsregelingen die als 'vangnet' fungeren voor mensen die niet meer voor een eerder afgeschafte verblijfsregeling in aanmerking komen. Bij deze regelingen heeft de IND een relatief hoge beoordelingsvrijheid doordat niet sec naar de voorwaarden wordt gekeken, maar (ook) een belangenafweging wordt gemaakt.

Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Welke reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen vroegen vreemdelingen van 2010² t/m 2021 aan en welke rol spelen beleidswijzigingen hierin?*

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag, zijn onderstaande deelvragen gesteld:

1. Welke grote beleidswijzigingen gerelateerd aan reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen zijn sinds 2012 doorgevoerd?
2. Welke reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen bestaan er en welke fungeren als mogelijk 'vangnet' voor afgeschafte of ingeperkte regelingen?
3. Wat is het verloop van de aantallen aanvragen van deze reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen van 2010 tot en met 2021?
4. Geeft het verloop in aantallen aanvragen indicaties voor het bestaan van waterbedeffecten tussen de gewijzigde en mogelijk alternatieve regelingen?
5. Is het mogelijk en voldoende realistisch om indicaties voor eventuele waterbedeffecten kwantitatief te onderzoeken middels het vergelijken van kenmerken van aanvragers van de betreffende regelingen?

Methode

Voor deelvraag 1 en 2 is desk research gedaan. Voor deelvraag 3 zijn beschrijvende, kwantitatieve analyses uitgevoerd op gegevens uit het datawarehouse van de IND. Specifiek betreffen deze gegevens de door klanten gedane aanvragen voor een verblijfsvergunning, een machtiging tot voorlopig verblijf en uitstel van vertrek voor een selectie humanitaire en familiegerelateerde regelingen van 2010 t/m 2021. Voor

² Omdat de gevolgen voor de aanvragen van beleidswijzigingen vanaf 2012 onderzocht worden, is het ook noodzakelijk om inzicht te hebben in het aantal aanvragen vanaf 2010.

het beantwoorden van deelvraag 4 en 5 is gekeken naar de absolute aantallen aanvragen en naar het verloop van de aantallen aanvragen voor afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen rondom een grote beleidswijziging.

Resultaten

Nederland kent diverse regelingen waarmee personen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op grond van humanitaire redenen of gezinsmigratie. In de vreemdelingencirculaire zijn er op het moment van schrijven bijna veertig afzonderlijke regelingen die zien op reguliere humanitaire en familiegerelateerde regelingen. Van 2010 t/m 2021 is er een aantal relatief grote beleidswijzigingen doorgevoerd, waarbij vier regelingen zijn afgeschaft:

- verruimde gezinshereniging (afgeschaft in 2012);
- ouderenbeleid (afgeschaft in 2012);
- langdurig in Nederland verblijvende kinderen (afgeschaft in 2019); en
- discretionaire bevoegdheid (afgeschaft in 2019).

Als mogelijk alternatieve regelingen liggen regelingen het meest voor de hand waarbij de toetsing een relatief hoog samenspel van factoren betreft of die die zien op de (tijdelijke) onmogelijkheid om Nederland te verlaten. Voor de afgeschafte regelingen betreffen dit de regelingen:

- recht op privéleven;
- recht op gezinsleven;
- Chavez-Vilchez (verzorgende ouder Nederlands kind);
- discretionaire bevoegdheid;
- buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken; en
- uitstel van vertrek o.g.v. art 64.

In totaal zijn er twaalf combinaties³ van een afgeschafte en mogelijke alternatieve regeling in kaart gebracht om eventuele waterbedeffecten te onderzoeken.

Van 2010 t/m 2021 zijn er in totaal ongeveer 98,5 duizend aanvragen gedaan voor deze negen regelingen. De aantallen aanvragen lopen sterk uiteen tussen verschillende regelingen en tussen verschillende perioden. Voor sommige regelingen zijn er relatief grote fluctuaties in het aantal aanvragen van 2010 t/m 2021, voor andere regelingen zijn de aantallen door de tijd heen stabiel. In een aantal gevallen lijken fluctuaties duidelijk samen te hangen met bepaalde beleidswijzigingen binnen een regeling. Bij andere fluctuaties is de oorzaak onbekend.

Voor de twaalf combinaties van afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen is onderzocht of het verloop van de aantallen aanvragen indicaties geeft voor eventuele waterbedeffecten. Een stijging in het aantal aanvragen voor een mogelijk alternatieve regeling na een afschaffing geldt als een indicatie voor een waterbedeffect. Voor zes eventuele waterbedeffecten was het aantal aanvragen voor de afgeschafte of alternatieve regeling te laag om hier uitspraken over te doen. Er zijn daarom nog zes combinaties van afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen onderzocht. Vier van de zes geanalyseerde combinaties geeft geen indicatie dat de beleidswijzigingen waarbij regelingen afgeschaft zijn een toename in het aantal aanvragen voor de mogelijk alternatieve regelingen met zich heeft meegebracht. Voor twee eventuele waterbedeffecten geeft het verloop van het aantal aanvragen wel indicaties voor een waterbedeffect. Deze betreffen beide een waterbedeffect van een afgeschafte regeling in 2012 (verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid) naar die o.g.v. het recht op gezinsleven.

Ook is de vraag of verder onderzoek naar eventuele waterbedeffecten op basis vergelijkingen van profielen van aanvragers van de betreffende regelingen mogelijk

³ In het rapport worden de combinaties toegelicht.

en voldoende kansrijk is. Een dergelijk verder onderzoek is voor de zes van de beredeneerde mogelijke waterbedeffecten niet mogelijk vanwege te lage aantallen aanvragen per halfjaar voor betreffende regelingen. Voor vier gevallen is het (beperkt) mogelijk om profielonderzoek te doen terwijl het verloop geen indicaties geeft voor waterbedeffecten. Voor twee gevallen is dit mogelijk en geeft het verloop er indicaties voor. Dit betreft dus de indicatie van een waterbedeffect van een verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid naar die o.g.v. het recht op gezinsleven.

Discussie en Conclusie

Aanleiding van dit onderzoek was de vraag op welke manier beleidswijzigingen in verblijfsregelingen impact hebben op het aantal aanvragen van eventuele alternatieve reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. Dit onderzoek heeft een uniek inzicht gegeven in de grote diversiteit van de regelingen in Nederland. Nederland kent een groot aantal regelingen waarmee personen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op grond van humanitaire redenen of gezinsmigratie. In de vreemdelingencirculaire zijn er op het moment van schrijven bijna veertig afzonderlijke regelingen die zien op reguliere humanitaire en familiegerelateerde regelingen. In dit onderzoek werden in totaal negen regelingen onderzocht. Van 2010 t/m 2021 zijn er in totaal ongeveer 98,5 duizend aanvragen gedaan voor deze regelingen. De aantallen aanvragen lopen sterk uiteen tussen verschillende regelingen en tussen verschillende perioden. Voor sommige regelingen zijn er relatief grote fluctuaties in het aantal aanvragen van 2010 t/m 2021, voor andere regelingen zijn de aantallen door de tijd heen stabiel.

Van 2012 t/m 2021 is er een aantal grote beleidswijzigingen doorgevoerd, waarbij vier regelingen zijn afgeschaft. Voor drie van de vier onderzochte, afgeschafte regelingen waren de aantallen aanvragen hoog genoeg om op basis hiervan aan te geven of het verloop van de aantallen aanvragen indicaties geeft voor eventuele waterbedeffecten. Het verloop van de aantallen aanvragen geeft voor twee combinaties een indicatie van een waterbedeffect: de beleidswijzigingen waarbij regelingen afgeschaft zijn (verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid), leiden tot een toename in het aantal aanvragen voor de mogelijk alternatieve regeling (gezinsleven o.g.v. 8 EVMRM). Hierbij geldt dat de twee regelingen tegelijkertijd afgeschaft zijn en dus gezamenlijk voor een toename in het aantal aanvragen voor een gemeenschappelijke, mogelijk alternatieve regeling zouden kunnen zorgen. Daarnaast betreffen mogelijke duidingen van het verloop van de aantallen aanvragen voor afzonderlijke regelingen in een aantal gevallen ook kleinere beleidswijzigingen binnen deze regelingen. In de overige geanalyseerde combinaties van afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen is er geen indicatie van waterbedeffecten.

Bij de interpretatie van de resultaten dient rekening gehouden te worden met diverse zaken. Allereerst is er voor twee van de negen onderzochte regelingen (lichte) twijfel over de betrouwbaarheid van de gegevens over 2010 t/m 2012. Ten tweede betreft dit een onderzoek naar eventuele waterbedeffecten in aanvragen (handelingen van aanvragers) en niet in (ambtshalve) inwilligingen. Hierdoor is bijvoorbeeld de regeling waarbij (inmiddels) de DG IND de bevoegdheid heeft om in schrijvende gevallen een vergunning te verlenen niet onderzocht, omdat deze alleen ambtshalve door de IND verleend kan worden. Ten derde geeft het onderzoek geen persoonsgebonden inzichten, omdat het totaal aantal aanvragen per regeling onderzocht is. Ten vierde betreft het onderzoeken van eventuele waterbedeffecten op basis van het verloop van de aantallen aanvragen van de betreffende regelingen nadrukkelijk *indicaties* voor eventuele waterbedeffecten. Ook als er na een afschaffing een toename in het aantal aanvragen zichtbaar is bij een alternatieve regeling, zegt dit niet iets over of de toename *door* de afschaffing komt. Ten vijfde waren de aantallen aanvragen per

halfjaar voor de afgeschafte discretionaire bevoegdheid te laag om op kwantitatieve wijze indicaties voor waterbedeffecten te onderzoeken. Eventueel vervolgonderzoek zou dit mogelijk op kwalitatieve wijze kunnen benaderen.

Afkortingenlijst

BIC	Business Informatie Centrum (IND)
DMB	Directie Migratiebeleid (J&V)
DG IND	Directeur Generaal IND
DRLVK	Definitieve Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen
EVRM	Europese Verklaring tot de bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden
HIND	Hoofd Immigratie- en Naturalisatiedienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
O&A	afdeling Onderzoek & Analyse (IND-SUA)
RVN	afdeling Regulier Verblijf en Nederlanderschap (IND-SUA)
SJenV	Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
SUA	directie Strategie en Uitvoeringsadvies (IND)
J&V	ministerie van Justitie en Veiligheid
Vb	Vreemdelingenbesluit 2000
Vc	Vreemdelingencirculaire 2000
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Naast verblijfsregelingen in het kader van studie, werk of asiel, heeft Nederland een aantal reguliere humanitaire en familiegerelateerde⁴ verblijfsregelingen. Dit zijn regelingen in het kader van gezins-, familie- en privéleven, medische omstandigheden, humanitaire omstandigheden en bij schrijnende gevallen. Deze regelingen tezamen dragen bij aan een humanitair verblijfsstelsel dat de rechten en fundamentele vrijheden van de mens waarborgt zoals die zijn vastgelegd in de Europese Verklaring tot de bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Inzicht in het systeem van reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen en het aantal aanvragen daarvoor geeft weer wat de mogelijke gevolgen zijn van belangrijke beleidswijzigingen op het gebruik van deze regelingen.

Enkele belangrijke wijzigingen hebben plaatsgevonden m.b.t. reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen sinds 2012. In dit onderzoek is bekeken of deze beleidswijzigingen impact hebben op het gebruik van mogelijk alternatieve reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. Over de gevolgen van dergelijke beleidswijzigingen voor het aantal aanvragen bestaan volgens beleidsmedewerkers grofweg twee ideeën.⁵ Enerzijds bestaat het vermoeden dat het totaal aantal personen dat een aanvraag doet voor rechtmatig verblijf in Nederland toeneemt wanneer er een verblijfsregeling wordt verruimd of toegevoegd en dat dit aantal afneemt wanneer er een verblijfsregeling wordt beperkt of afgeschaft. De aanname hierbij is dat vreemdelingen (met name) in Nederland verblijven vanwege het betreffende verblijfsdoel. Ze beschouwen het verblijfsdoel dus niet enkel als middel om in Nederland te verblijven.

Anderzijds bestaat het vermoeden dat het totaal aantal personen dat een aanvraag doet voor rechtmatig verblijf in Nederland relatief stabiel blijft wanneer er verblijfsregelingen worden toegevoegd, afgeschaft, verruimd of beperkt. De aanname hierbij is dat het primaire doel van vreemdelingen het verkrijgen of behouden van rechtmatig verblijf in Nederland is. Op basis van welke regelingen ze dit verkrijgen is daar voor hen ondergeschikt aan. Volgens dit vermoeden leidt bijvoorbeeld een afschaffing of beperking van een verblijfsgrond weliswaar tot een afname van het aantal mensen dat in aanmerking komt voor een vergunning op basis van deze regeling; tegelijkertijd leidt dit tot een toename van het aantal aanvragen voor verblijfsvergunningen op basis van andere regelingen. Een dergelijke verschuiving kan worden gezien als een 'waterbedeffect'. Het vermoeden bestaat dat een dergelijke toename zichtbaar is bij verblijfsregelingen die als 'vangnet' fungeren voor mensen die niet meer voor een eerder afgeschaft verblijfsregeling in aanmerking komen. Bij deze regelingen heeft de IND een relatief hoge beoordelingsvrijheid doordat niet sec naar de voorwaarden wordt gekeken, maar (ook) een belangenafweging wordt gemaakt. Inzicht in een mogelijk waterbedeffect kan helpen bij het ontwikkelen van nieuw beleid.

⁴ De definitie van familiegerelateerde regelingen in dit onderzoek, zijn enkel regelingen die gerelateerd zijn aan humanitaire omstandigheden. Zo valt gezinshereniging hier niet onder. In de methodenparagraaf en bijlage A wordt toegelicht welke verblijfsregelingen zijn meegenomen.

⁵ Gebaseerd op verkennende gesprekken voorafgaand aan dit onderzoek.

1.2

Vraagstelling

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: *Welke reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen vroegen vreemdelingen tussen 2010 en 2021 aan en welke rol spelen beleidswijzigingen hierin?*

Voor de beantwoording van deze hoofdvraag, zullen onderstaande deelvragen worden beantwoord:

1. Welke grote beleidswijzigingen gerelateerd aan reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen zijn sinds 2012 doorgevoerd?
2. Welke reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen bestaan er en welke fungeren als mogelijk 'vangnet' voor afgeschafte of ingeperkte regelingen?
3. Wat is het verloop van de aantallen aanvragen van deze reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen in de periode 2010 tot 2021?⁶
4. Geeft het verloop in aantallen aanvragen indicaties voor het bestaan van waterbedeffecten tussen de gewijzigde en mogelijk alternatieve regelingen?
5. Is het mogelijk en voldoende realistisch om indicaties voor eventuele waterbedeffecten kwantitatief te onderzoeken middels het vergelijken van kenmerken van aanvragers van de betreffende regelingen?

1.3

Methoden

Voor deelvraag 1 en 2 is desk research gedaan. Hierbij is bekeken welke beleidswijzigingen zijn doorgevoerd, wat de wijziging inhoudt en wat de achterliggende reden was van de wijziging. Daarnaast is bekeken welke regelingen het Nederlandse systeem kent/kende. Deze zijn vervolgens op thema geordend en deels samengevoegd. Ook is er op basis hiervan een keuze gemaakt voor de inhoudelijk meest voor de hand liggende mogelijke alternatieve regelingen.

Voor deelvraag 3 zijn beschrijvende, kwantitatieve analyses uitgevoerd op gegevens uit het datawarehouse van de IND.⁷ In overleg met Business Informatie Center (BIC; datawarehouse IND) en de (gedelegeerd) opdrachtgever is bepaald van welke kwalificaties en in welke onderzoeksperiode de aantallen aanvragen in kaart gebracht zouden worden. Hierbij is in eerste instantie een keuze gemaakt voor (vrijwel alle) aanvragen voor humanitaire en familiegerelateerde verblijfsdoelen en de periode 2010 t/m 2021.⁸ Aanvragen zijn gedefinieerd als aanvragen door klanten voor een verblijfsvergunning regulier, voor een machtiging voorlopig verblijf of voor uitstel van vertrek (zie bijlage A voor meer details). In het vervolg van het rapport worden deze aanvragen bedoeld wanneer er geschreven is over (aantallen) 'aanvragen'. De aantallen inwilligingen zijn niet onderzocht, omdat dit onderzoek beoogt inzicht te krijgen in gedragingen van aanvragers en niet in die van (ook) IND-medewerkers.

Op basis van het door BIC geleverde databestand, heeft O&A de betreffende selectie gemaakt van de onderzoekspopulatie. Vanwege de ingebruikname van een nieuw datawarehouse waren de cijfers van vóór 2013 niet zonder meer betrouwbaar en

⁶ In het onderzoeksvoorstel is ook het verloop van het aantal inwilligingen gevraagd. In overleg met de opdrachtgevers is besloten om de aantallen inwilligingen niet te onderzoeken. Zie meer info in paragraaf 1.3.

⁷ De oorspronkelijke gegevens zijn door IND-medewerkers die zaken behandelen ingevoerd in het IND-registratiesysteem (INDiGO).

⁸ Omdat dit onderzoek tot doel heeft om inzicht te krijgen in aanvragen door personen die in aanmerking willen komen voor verblijf in Nederland, is de bevoegdheid van het hoofd van de IND om verblijfsvergunningen te verlenen in schrijnende situaties tijdens de eerste aanvraag niet onderzocht (o.g.v. art. 3.6ba Vb, sinds 2019). Hiervoor kunnen alleen IND-medewerkers een aanvraag indienen.

bruikbaar.⁹ O&A heeft per kwalificatie bekeken of de data betrouwbaar waren en voor de meeste, in kaart gebrachte regelingen was dit het geval. Indien ze voor een bepaalde regeling niet betrouwbaar geacht worden, is dit bij de betreffende regeling aangegeven. In de Bijlage A is een meer gedetailleerde onderzoeksverantwoording bij de beantwoording van deelvraag 3 te vinden.

Voor het beantwoorden van deelvraag 4 en 5 is het verloop van de aantallen aanvragen voor afgeschafte en mogelijk alternatieve aanvragen vergeleken. Om te kunnen spreken van indicaties voor waterbedeffecten op basis van het verloop van de aantallen aanvragen is als randvoorwaarde gesteld dat de gegevens van zowel voor als na de beleidswijziging betrouwbaar zijn. Deze voorwaarde geldt ook om te kunnen stellen dat een vergelijking van profielen van aanvragers mogelijk zou zijn. Een vuistregel in veel sociaalwetenschappelijk onderzoek is dat subgroepen minimaal 25 analyse-eenheden bevatten.¹⁰ Een andere randvoorwaarde om te kunnen spreken van indicaties voor waterbedeffecten is dan ook dat de aantallen aanvragen in de relevante onderzoeksperiode per halfjaar 25 of hoger zijn. Om een verder onderzoek naar indicaties van waterbedeffecten op basis van vergelijkingen van profielen van aanvragers realistisch te achten, dienen de aantallen aanvragen van de gewijzigde regeling en de mogelijk alternatieve regeling hoog genoeg en relatief vergelijkbaar te zijn. Indien de aantallen sterk verschillen is de kans groot dat een eventueel extra of veranderd profiel van aanvragers (die eerder in de afgeschafte regeling waarneembaar waren) in het niet valt bij (het profiel van) de aanvragers van de alternatieve regeling. In die gevallen zal het onderzoeken van de profielen slechts beperkte inzichten opleveren.

1.4

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beantwoordt deelvragen 2 en 3. Het benoemt welke grote beleidswijzigingen er tussen 2010 en 2021 zijn geweest en welke regelingen er als mogelijk alternatief gefunctioneerd zouden kunnen hebben voor afgeschafte regelingen. Van de betreffende regelingen wordt ook het verloop van de aantallen aanvragen over de gehele periode in kaart gebracht en waar mogelijk geduid. Hoofdstuk 3 gaat verder in op de grote beleidswijzigingen (deelvraag 1) en beantwoordt tevens deelvragen 4 en 5. Het vergelijkt het verloop van de aantallen aanvragen van een afgeschafte regeling met die van mogelijk alternatieve regelingen en geeft aan of er op basis daarvan indicaties zijn voor waterbedeffecten. Ook wordt aangegeven of verder onderzoek naar de profielen van aanvragers van de betreffende regelingen mogelijk en voldoende kansrijk is. In hoofdstuk 4 staat een discussie van de resultaten en de beantwoording van de hoofdvraag.

9 Cijfers die door de IND geleverd worden over de periode van vóór 2013 kunnen verschillen door definitie. Dit komt omdat er bij de ingebruikname van het nieuwe datawarehouse de cijfers niet met terugwerkende kracht zijn bijgesteld. Dit betekent dat cijfers uit de periode van vóór 2013 kunnen afwijken en/of een ander beeld geven dan cijfers vanaf 2013 t/m heden.

10 C.C.J.H. Bijleveld (2009). Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

2 Afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen

Nederland kent diverse regelingen waarmee personen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning in verband met humanitaire redenen of gezinsmigratie. In de Vreemdelingencirculaire (VC) zijn hier op het moment van schrijven drie onderdelen expliciet aan gewijd¹¹ met in totaal 37 afzonderlijk benoemde regelingen¹². Ook elders in de VC staan nog twee regelingen die als reguliere humanitaire regeling aan te duiden zijn. Voor dit onderzoek zijn de betreffende regelingen in de volgende vier thema's verdeeld: 1) familie en kinderen, 2) slachtoffers en getuigen, 3) medisch, 4) m.b.t. eerder verblijf in Nederland, en 5) overig (zie Bijlage B voor een overzicht van de regelingen per thema). Sommige regelingen bestaan reeds langere tijd, andere zijn relatief recent ingevoerd. Ook zijn in het verleden enkele regelingen afgeschaft. Andere regelingen hebben erna mogelijk gefunctioneerd als alternatieve regelingen waarvoor personen die in aanmerking willen komen voor verblijf in Nederland een aanvraag gedaan hebben.

Dit hoofdstuk beschrijft eerst de afgeschafte regelingen en toont het verloop van de bijbehorende aantallen aanvragen van 2010, twee jaar voor de eerste relatief grote beleidswijziging, tot en met 2021. Daarna wordt dit gedaan voor de regelingen die als mogelijke alternatieve regelingen gefunctioneerd hebben. Tot slot volgt een overzicht van het verloop van de aantallen aanvragen voor alle afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen gezamenlijk. Waar mogelijk worden opvallende wijzigingen in het verloop van de aanvragen geduid.

Het is van belang te realiseren dat de aantallen aanvragen sterk uiteen kunnen lopen tussen verschillende regelingen (en tussen verschillende perioden). De regeling met de minste aanvragen heeft niet meer dan 80 aanvragen per halfjaar gedurende de gehele onderzoeksperiode (vergunning o.g.v. het recht op privéleven). De regeling met de meeste aanvragen heeft er gedurende een groot deel van de onderzoeksperiode meer dan tienmaal zoveel (minimaal 1032 per halfjaar van de tweede helft van 2014 t/m 2021; vergunning o.g.v. recht op gezinsleven). Tabel 2.1 geeft een overzicht van het laagste en hoogste aandeel per regeling in het totaal van alle weergegeven regelingen (wanneer er in het vervolg over 'het totale aantal' geschreven wordt, wordt dit totale aantal aanvragen bedoeld). De selectie regelingen wordt in de betreffende delen van dit hoofdstuk toegelicht.

Tabel 2.1. Aandeel aanvragen per halfjaar per regeling t.o.v. totaal aantal aanvragen ten tijde van de regeling^a (gesorteerd op hoogste aandeel per halfjaar t.o.v. totaal van dat halfjaar).

Regeling	Laagste aandeel per halfjaar	Hoogste aandeel per halfjaar
Recht op gezinsleven	7%	72%
Reizen medisch onverantwoord	11%	69%
Verzorgende ouder bij Nederlands kind	1%	44%
Cf. beschikking Staatssecretaris	0%	18%
Verruimde gezinshereniging	6%	17%
Langdurig in Nederland verblijvende kinderen; en hun gezinsleden	0% 1%	11% 26%
Alleenstaande 65+'ers	7%	10%
Buiten schuld vertrek onmogelijk	0%	4%

¹¹ Vc 2000 B7, B8 en B9.

¹² Vc 2000 B7/3.1-3.8, B8/3-14, en B9/2-17.

Recht op privéleven	0% ^b	2% ^b
---------------------	-----------------	-----------------

^a Het halfjaar waarin een regeling is afgeschaft, is niet meegenomen bij de bepaling van het hoogste een laagste aandeel omdat dit een vertekend beeld zou geven aangezien er niet een volledig halfjaar aanvragen ingediend konden worden.

^b Mogelijk onbetrouwbare data niet meegerekend (zie paragraaf 2.2.1)

2.1 Verloop aantallen aanvragen afgeschafte regelingen 2010-2021

In de periode 2010 t/m 2021 is een aantal regelingen afgeschaft. In dit onderzoek is in overleg met de opdrachtgever gekozen om te focussen op vier grote beleidswijzigingen, twee in 2012 en twee in 2019. De vraag was of mensen die voorheen een aanvraag hadden kunnen doen voor deze afgeschafte regelingen, daarna een aanvraag ingediend hebben op andere gronden, en dus of er sprake is van waterbedeffecten. Het betreffen de volgende vier afgeschafte regelingen:

- afgeschaft in 2012:
 - *gezinshereniging van meerderjarig kind* bij een ouder in Nederland en *van grootouder* bij een kleinkind in Nederland (ook wel genaamd: verruimde gezinshereniging); en
 - *alleenstaande 65+’er* (ook wel genaamd: ouderenbeleid);
- afgeschaft in 2019:
 - *kind dat langdurig in Nederland* verbleven heeft en diens gezinsleden; en
 - *een schrijnende situatie door een combinatie van bijzondere omstandigheden m.b.t. de aanvrager* nadat de beslissing op diens eerste aanvraag onherroepelijk was geworden (afschaffing discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid).

2.1.1 Verruimde gezinshereniging

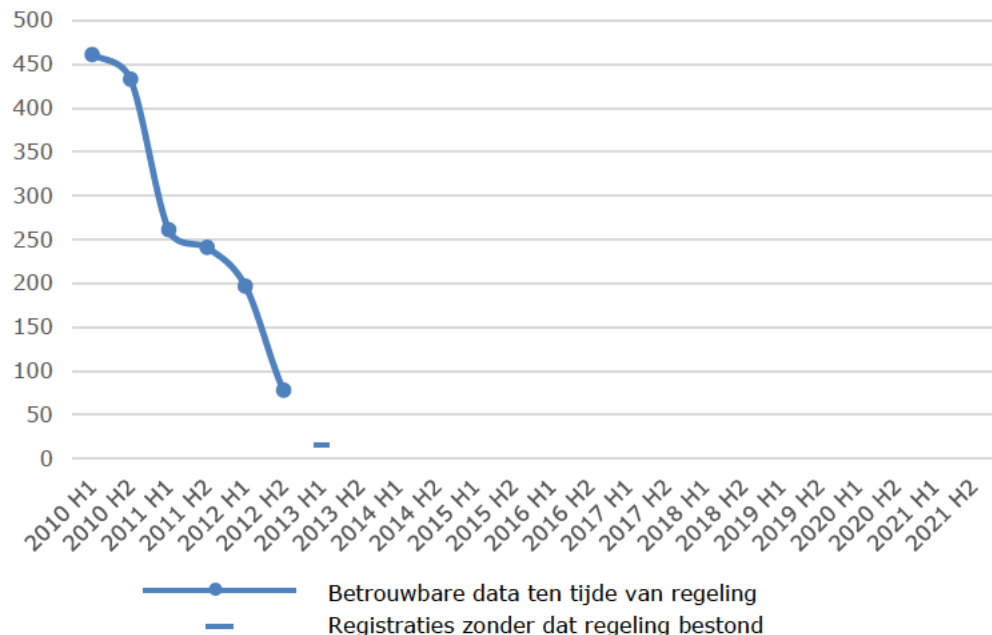
De IND kon tot oktober 2012 verblijfsrecht verlenen aan meerderjarige kinderen of grootouders die bij een hoofdpersoon in Nederland willen verblijven wanneer zij (a) reeds in het land van herkomst tot hetzelfde gezin behoorden, (b) zij moreel en financieel afhankelijk waren en zijn van de hoofdpersoon in Nederland bij wie verblijf beoogd is en (c) hun belangen opwegen tegen algemene belangen die zijn gediend met restrictief toelatingsbeleid.¹³ Voor meer informatie over de beleidswijziging in 2012, zie paragraaf 3.1.

Van 2010 t/m 2012 werden in totaal 1.671 aanvragen voor verruimde gezinshereniging ingediend. In die periode betrof het aantal aanvragen gemiddeld ongeveer elf procent van het totale aantal aanvragen voor alle afgeschafte en mogelijke alternatieve regelingen gezamenlijk.¹⁴ In oktober 2012 is de regeling afgeschaft. Er werd ook kort na de afschaffing nog steeds een klein aantal aanvragen ingediend voor verruimde gezinshereniging (zie Figuur 2.1). Op basis van gesprekken met de uitvoering is de verwachting dat kort na de afschaffing mogelijk nog oude aanvraagformulieren bij de loketten lagen of werden opgestuurd.

¹³ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 21 december 2012. 32175, nr. 47.

¹⁴ Het halfjaar waarin een regeling is afgeschaft, is niet meegenomen bij de bepaling dit gemiddelde omdat dit een vertekend beeld zou geven aangezien er niet een volledig halfjaar aanvragen ingediend konden worden.

Figuur 2.1. Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning o.g.v. verruimde gezinshereniging 2010-2012(/2021).



2.1.2

Alleenstaande personen van 65 jaar of ouder

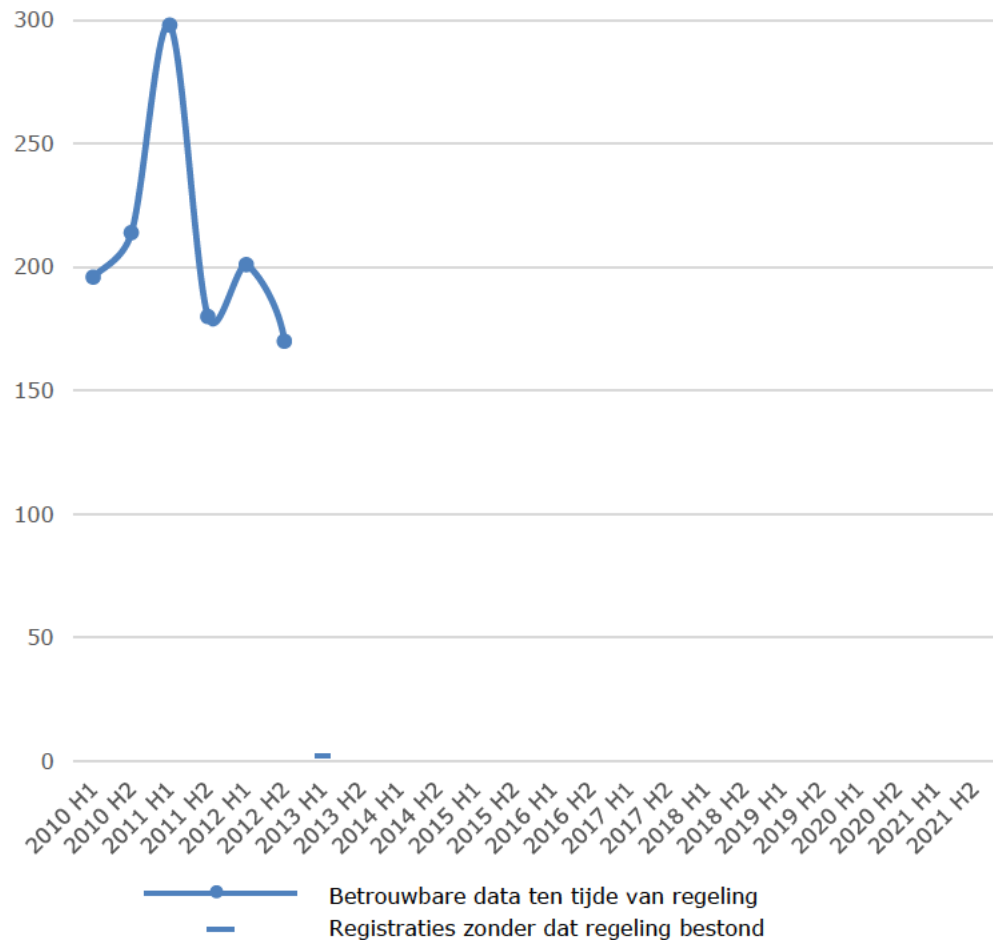
Tot 1 oktober 2012 kwamen personen van 65 jaar en ouder die in het land van herkomst alleenstaand waren in aanmerking voor een verblijfsvergunning als familie- of gezinslid bij een eigen kind in Nederland.¹⁵ Voor meer informatie over de beleidswijziging in 2012, zie paragraaf 3.1.

Van 2010 t/m 2012 varieerde het aantal aanvragen voor deze verblijfsvergunning tussen de circa 170 en de circa 300 per halfjaar (zie Figuur 2.3). Dit bedraagt gemiddeld acht procent van het totale aantal aanvragen in dezelfde periode.¹⁶ In 2013, na de afschaffing, werden nog twee aanvragen ingediend. Mogelijk betreffen het verkeerd opgevoerde kwalificaties in het systeem.

¹⁵ Brief van de Staatssecretaris van Justitie van 18 november 2009. *Kamerstukken II*, 2009/10, 30573, nr 51.

¹⁶ Het halfjaar waarin een regeling is afgeschaft, is niet meegenomen bij de bepaling dit gemiddelde omdat dit een vertekend beeld zou geven aangezien er niet een volledig halfjaar aanvragen ingediend konden worden.

Figuur 2.3 Aantallen aanvragen o.b.v. ouderenbeleid 2010-2012(/2021).



2.1.3

Langdurig in Nederland verblijvende kinderen

Van 2013 tot begin 2019 konden kinderen met een leeftijd van maximaal 19 jaar een verblijfsvergunning krijgen wanneer zij minimaal (bijna) vijf jaar onder toezicht van de IND, DT&V, het COA of de Vreemdelingenpolitie hadden verbleven en wanneer er voor hun dertiende levensjaar een asielaanvraag voor hen bestond.¹⁷ Tot eind 2018 moesten zij tevens meegewerkt hebben aan hun vertrek; velen van hen hadden geen zicht op een verblijfsvergunning.¹⁸ Tijdens de afsluiting van de regeling begin 2019, ook wel bekend als het Kinderpardon, werd dit 'meewerkcriterium' verlicht tot een 'beschikbaarheidscriterium' waarbij personen tijdens hun verblijf beschikbaar moesten zijn geweest voor vertrek.¹⁹ Ook gezinsleden van deze kinderen kwamen in aanmerking voor een vergunning indien het kind voldeed aan de voorwaarden. Voor meer informatie over de beleidswijziging in 2019, zie paragraaf 3.2.

¹⁷ Vegter, M. en Werven, M. van, 2017. *Terug bij af: Staatssecretaris en Afdeling reduceren Kinderpardon tot dode letter*. A&MR, nr. 2, p. 67-74.

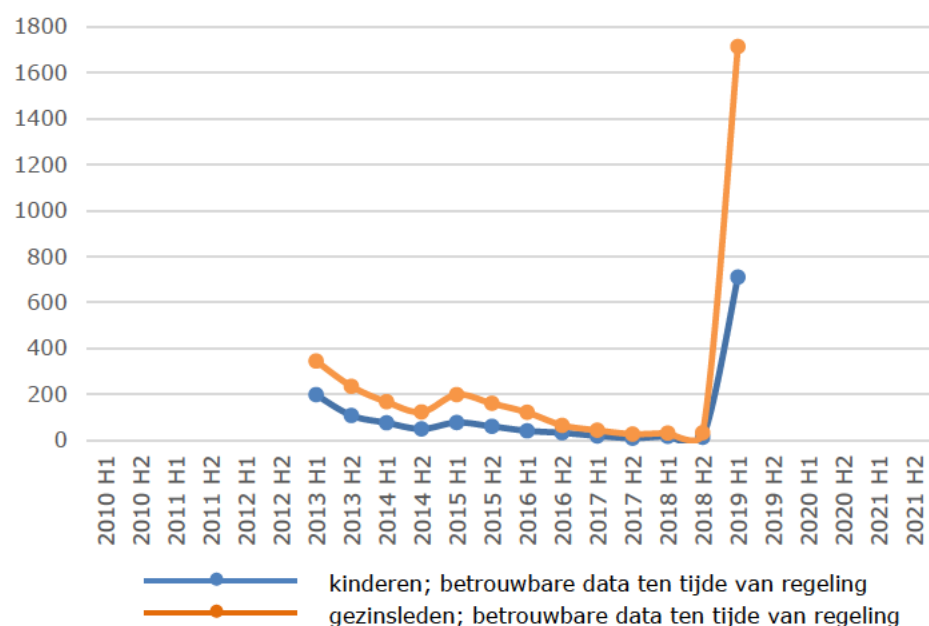
¹⁸ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 december 2012. *Kamerstukken II*, 2012/13, 19637, nr. 1597.

¹⁹ IND, s.a. *Kinderpardon*. Geraadpleegd op 17 maart 2022. <https://ind.nl/over-ind/Paginas/Kinderpardon.aspx#:~:text=De%20afsluitingsregeling%20langdurig%20verblijvende%20kinderen%2C%20zoals%20het%20Kinderpardon,de%20regeling%20er%20kwam%2C%20was%20een%20politiek%20besluit.>

Afgezien van het laatste halfjaar waarin de regeling bestond, liep het aantal aanvragen voor langdurig verblijvende kinderen terug van bijna 200 in de eerste helft van 2013 tot ongeveer 15 per halfjaar in 2017 en 2018 (zie Figuur 2.4). Dit is nul tot zeven procent van de totale aantallen aanvragen. De afname is mogelijk te verklaren doordat in 2014 bleek dat de kans klein was om voor de regeling in aanmerking te komen omdat het lastig was om aan het gestelde meewerkcriterium te voldoen.²⁰ Daarnaast moesten er vanaf 1 juni 2014 leges betaald worden voor de aanvraag.^{21,22} Het relatief hoge aantal aanvragen in het laatste halfjaar van de regeling (ruim 700, elf procent van het totale aantal aanvragen in dat halfjaar) is mogelijk te verklaren doordat de afsluiting ervan ruimere criteria met zich meebracht. Zo gold het restrictieve meewerkcriterium niet meer (zie verder paragraaf 3.2).

Het verloop van het aantal aanvragen van gezinsleden van langdurig verblijvende kinderen is vergelijkbaar met dat van de aanvragen van de langdurig verblijvende kinderen. Over de gehele periode gemiddeld werden er gemiddeld 2,4 aanvragen voor gezinsleden per kind gedaan. Tijdens het kinderpardon begin 2019 zorgt dit voor een kwart van het totale aantal aanvragen in het betreffende halfjaar.

Figuur 2.4 Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen en de gezinsleden 2013-2019(/2021).



2.1.4

Beschikking Staatssecretaris of Minister (discretionaire bevoegdheid)

Naast de concrete redenen waarom personen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning in Nederland, kunnen er bij ministeriële regeling ook vergunningen worden verleend i.v.m. andere dan deze vastgelegde redenen.²³ Tot 1 mei 2019 betrof deze regeling de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris waarmee een beslissing genomen kon worden in individuele zaken waar geen

²⁰ IND-medewerker uit de uitvoering, maart 2022.

²¹ IND-medewerker uit de uitvoering, maart 2022.

²² Het relatief hoge aantal in het eerste halfjaar kan niet verklaard worden door de overgangsregeling die toen van kracht was (Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 21 december 2012. *Kamerstukken II*, 2012/13, 19637, nr. 1597): aanvragen voor die regeling werden afzonderlijk geregistreerd volgens een medewerker uit de uitvoering.

²³ Vb art. 3.4, vierde lid.

beleidskader voor bestaat of om een nieuwe categorie aan te wijzen.²⁴ Voor meer informatie over de beleidswijziging in 2019, zie paragraaf 3.4 van dit rapport. Toen er nog geen afzonderlijke regelingen voor de volgende situaties waren, kon de Staatssecretaris zo bijvoorbeeld een verblijfsvergunning verlenen aan slachtoffers van (dreigend) eengerelateerd en huiselijk geweld, slachtoffers van mensenhandel die niet meewerkten aan de strafrechtelijke procedure, kinderen met een opgelegde kinderbeschermingsmaatregel en terminaal zieken. In 2013/2014 en 2019 zijn voor deze groepen afzonderlijke verblijfsregelingen gemaakt.²⁵ Ook wanneer er sprake is van een medische noodsituatie waarbij de financiering niet deugdelijk geregeld was, konden de betreffende personen sinds 2003 een beroep doen op de discretionaire bevoegdheid van de betreffende bewindspersoon.²⁶ Van april 2016 tot april 2021 viel ook de pilot Akense niet-EU studenten²⁷ onder de discretionaire bevoegdheid.

De aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning conform beschikking Staatssecretaris waren relatief hoog van 2010 t/m de eerste helft van 2014. In die periode liepen ze geleidelijk aan terug van ongeveer 500 per jaar (circa acht tot tien procent van het totale aantal aanvragen destijds) tot 20-40 per jaar vanaf het tweede halfjaar van 2014 (circa nul tot één procent van het totale aantal aanvragen destijds; zie Figuur 2.5). Dit verschil is mogelijk te verklaren door een nasleep van het generaal pardon uit 2007²⁸ waarbij personen die voor 1 april 2001 een, uiteindelijk niet ingewilligde, asielaanvraag ingediend hadden onder voorwaarden alsnog een verblijfsvergunning ontvingen²⁹. Een andere mogelijke verklaring voor de afname is dat er vanaf 2013/2014 voor de eerdere genoemde regelingen die tot 2013/2014 onder de discretionaire bevoegdheid vielen, afzonderlijke regelingen waren gemaakt. Echter, de aantallen aanvragen voor deze regelingen zijn dusdanig laag dat ze de sterke daling niet verklaren. Vanaf juni 2013, met de invoering van de wet Modern Migratiebeleid (MoMi), was de bedoeling dat aanvragen conform beschikking Staatssecretaris enkel nog gedaan werden in daadwerkelijk onvoorziene situaties.³⁰

24 IND-medewerker, mail 3 mei 2022. Daarnaast gebruikte de IND-administratie de regeling wel eens om een 'overige aanvraag' in te voeren, met name bij aanvragen voor verlengingen (IND-medewerker, april 2022).

25 Doelgroepen waar in 2013/2014 verblijfsregelingen voor in werking zijn getreden: slachtoffers van mensenhandel die niet meewerken aan een strafrechtelijke procedure, slachtoffers van (dreigend) huiselijk en eengerelateerd geweld en voor personen in overige humanitaire situaties die geen daadwerkelijk onvoorziene situaties betreffen (zie ook paragraaf 2.2.4; IND-medewerker uit uitvoering, maart 2022). In 2019 werden er regelingen ingevoerd voor kinderen met een kinderbeschermingsmaatregel (Raad voor de Kinderbescherming, 2019. *Tijdelijke verblijfsvergunning kinderen met kinderbeschermingsmaatregel*. Geraadpleegd op 28 april 2022) en voor personen in de terminale fase van een ziekte (IND-medewerker uit uitvoering, maart 2022).

26 Brief van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, (2002-)2003, 19637, nr. 713.

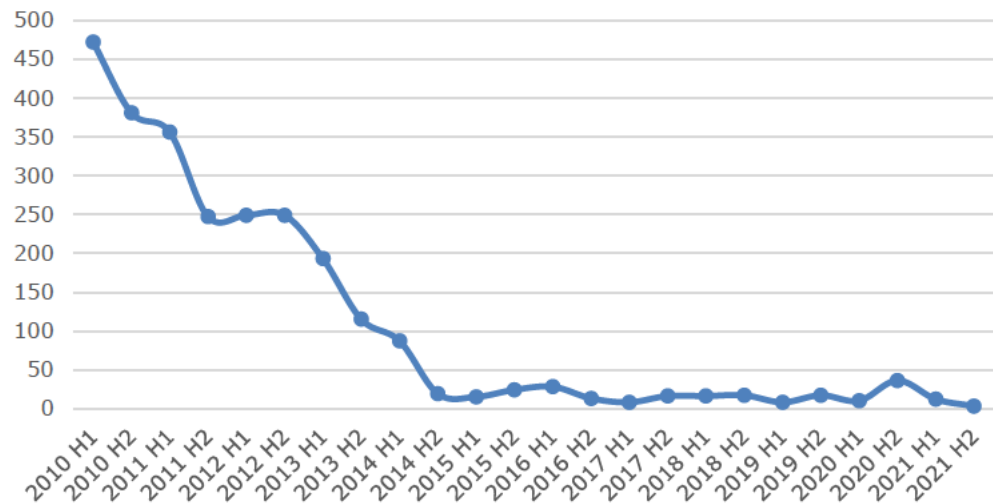
27 IND, s.a. . *Andere redenen*. Geraadpleegd op 22 maart 2022. <https://ind.nl/Paginas/overige-redenen.aspx>

28 Medewerker uit de uitvoering, maart 2022.

29 Staatscourant 13 juni 2007, nr. 11.

30 IND-medewerker, mail 21 juli 2014.

Figuur 2.5. Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning conform beschikking Staatssecretaris 2010-2021.



2.2

Verloop aantallen aanvragen mogelijk alternatieve regelingen 2010-2021

Naast de hypothese dat doelgroepen van de afgeschafte regelingen na de afschaffing geen aanvraag meer doen voor een verblijfsregeling in Nederland, bestaat de hypothese dat zij aanvragen ingediend hebben voor mogelijk alternatieve regelingen; dan zou er sprake zijn van zogenoemde waterbedeffecten. Regelingen waarbij aanvragen niet (enkel) op basis van strikte voorwaarden getoetst worden, maar (ook) op basis van een samenspel van factoren, individuele situaties en/of diverse belangen liggen volgens beleidsmedewerkers voor de hand als mogelijk alternatieve regelingen waar de vreemdeling een aanvraag voor indient.³¹ Deze regelingen betreffen die voor een verblijfsvergunning i.v.m./als:

- het recht op privéleven³²;
- het recht op gezinsleven³³;
- niet-EU ouder van Nederlands kind³⁴;
- een schrijnende situatie door een combinatie van bijzondere omstandigheden (tot 2019)³⁵.

Daarnaast bestaat volgens beleidsmedewerkers de mogelijkheid dat aanvragers uitwijken naar regelingen voor mensen die (tijdelijk) niet uit Nederland kunnen vertrekken zodat ze in ieder geval (iets) langer in Nederland kunnen verblijven. Dit betreft de regelingen voor een:

- verblijfsvergunning i.v.m. *buiten schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken*³⁶; en
- uitstel van vertrek i.v.m. *medische omstandigheden*³⁷.

³¹ Het is niet uitgesloten dat personen uitwijken naar andere regelingen. Alleen de meest voor de hand liggende zijn onderzocht.

³² Vc B9/14

³³ Vc B7/3.8

³⁴ Vc B10/2.2.

³⁵ destijds Vb art. 3.4, derde lid

³⁶ Vc B8/4, B8/6

³⁷ Vc A3/7

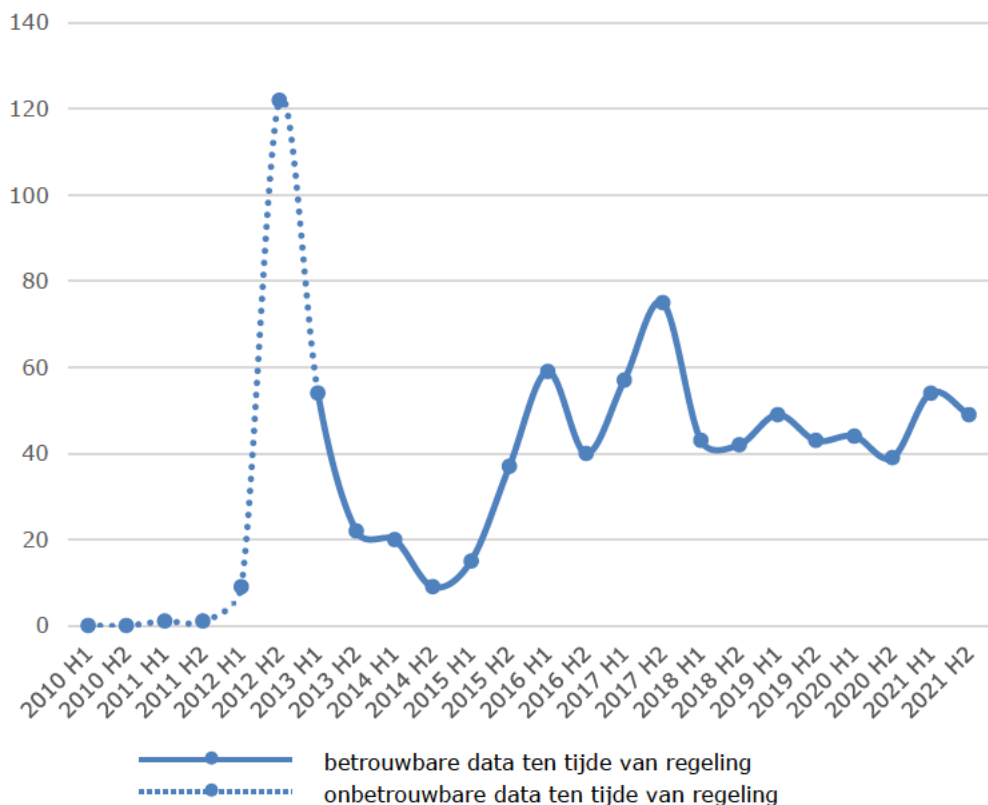
2.2.1

Recht op privéleven

Een verblijfsvergunning op grond van het recht op privéleven komt voort uit artikel 8.1 EVRM: "Een ieder heeft recht op respect voor zijn *privéleven*, zijn familie- of gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie" (1950, eigen nadruk). Privéleven betreft "de optelsom van alle banden die iemand met Nederland is aangegaan, zoals het spreken de taal, het volgen van een opleiding, [...] sociaal netwerk etc."³⁸ Personen kunnen alleen voor deze regeling in aanmerking komen wanneer zij niet (meer) voldoen aan voorwaarden voor een (verlengde) reguliere en asielverblijfsvergunning.³⁹ De geldigheidsduur van de vergunning is maximaal vijf jaar en kan telkens met maximaal vijf jaar verlengd worden.⁴⁰

Van 2013 t/m 2021 schommelt het aantal aanvragen voor een vergunning op grond van het recht op privéleven over het algemeen tussen de 40 en 80 aanvragen per halfjaar (zie Figuur 2.7). Alleen in en rondom 2014 waren er 9 tot 22 aanvragen per halfjaar. Er is geen eenduidige verklaring te geven voor dit lage aantal. De aanvragen betreffen nul tot twee procent van het totale aantal aanvragen. De aantallen van voor 2013 zijn niet geanalyseerd omdat er geen inhoudelijk logische verklaring is voor de lage aantallen van voor 2012 en de kans op onbetrouwbare data daarmee te groot is.

Figuur 2.7 Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning o.g.v. art. 8 EVRM privéleven 2010-2021.



38 IND, 2020, p. 32. *Werkinstructie 2020/16 Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM*. Den Haag: IND.

39 IND, 2020. *Werkinstructie 2020/16 Richtlijnen voor de toepassing van artikel 8 EVRM*. Den Haag: IND.

40 Vb art 3.58 onder 1s

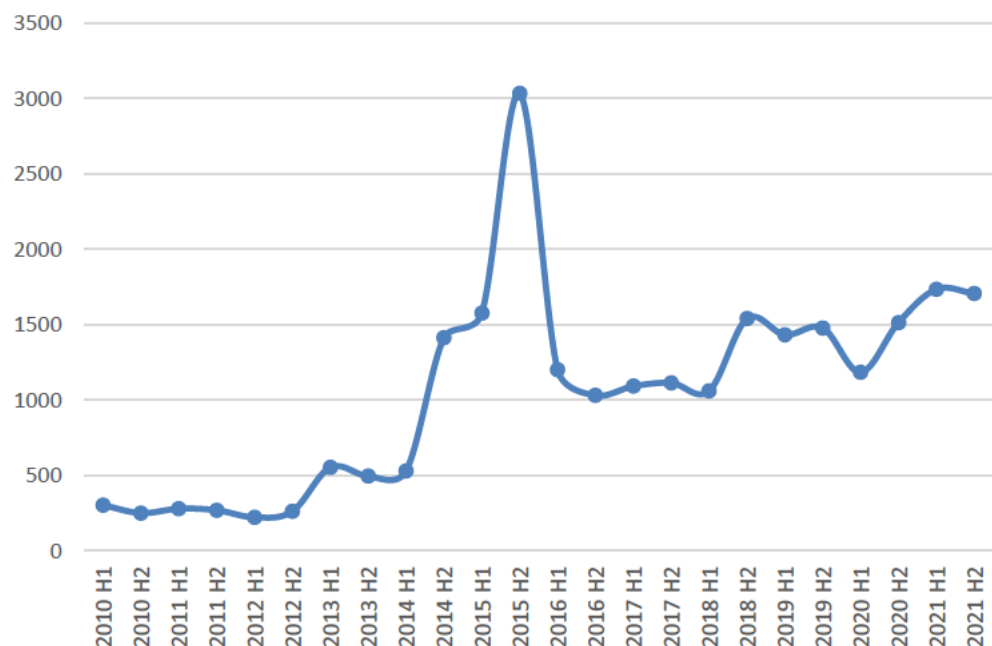
2.2.2

Recht op gezinsleven

Een verblijfsvergunning op grond van het recht op gezins- en familieleven komt, net als die o.g.v. het recht op privéleven, direct voort uit artikel 8.1 van het EVRM (1950). Familie- of gezinsleven betreft bijvoorbeeld "de band tussen ouders en hun minderjarige kinderen" en die "tussen minderjarige, biologische broers en zussen die in hetzelfde gezin hebben samengeleefd".⁴¹ Personen kunnen alleen voor deze regeling in aanmerking komen wanneer zij niet (meer) voldoen aan voorwaarden voor een (verlengde) reguliere en asielverblijfsvergunning.⁴²

Er worden relatief veel aanvragen o.g.v. het recht op gezinsleven gedaan: gemiddeld 33% van het totale aantal aanvragen. Van 2010 tot en met 2012 bedroeg het aantal aanvragen meestal zo'n 300 per halfjaar (zie Figuur 2.8). Van 2013 t/m 2015 is er een stijgende trend. Met name in de eerste helft van 2013, de tweede helft van 2014 en de tweede helft van 2015 zijn er grote stijgingen zichtbaar. De hoge piek in het aantal aanvragen in het tweede halfjaar van 2015 betreft 3033 aanvragen.⁴³ Een mogelijke reden hiervoor is gerelateerd aan het (relatief) hoge aantal inwillingen van de verhoogde asielinstroom in 2015. Jongvolwassenen en pleegkinderen die willen nareizen, kunnen op grond van deze regeling naar Nederland komen. Erna schommelt het aantal aanvragen nog twee jaar rond de 1000 per halfjaar. Vervolgens start in 2018 een licht stijgende trend tot ongeveer 1700 aanvragen in het tweede halfjaar van 2021. De reden voor de iets hogere aantallen aanvragen in met name 2021 is mogelijk gelegen in de nareiszaken die voortvloeien uit de ingewilligde zaken bij het wegwerken van de asielachterstanden m.b.v. de Taskforce in 2020 en 2021. Familieleden die niet op grond van nareis asiel naar Nederland kunnen komen, kunnen een beroep doen op deze regeling. Een mogelijke reden voor de stijging in het tweede halfjaar van 2018 is onbekend.

Figuur 2.8 Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning o.g.v. art. 8 EVRM gezinsleven 2010-2021.



⁴¹ IND, 2020, Werkinstructie 2020/16 (openbaar), p. 7-8.

⁴² IND, 2020, Werkinstructie 2020/16 (openbaar).

⁴³ N is een afkorting voor aantal.

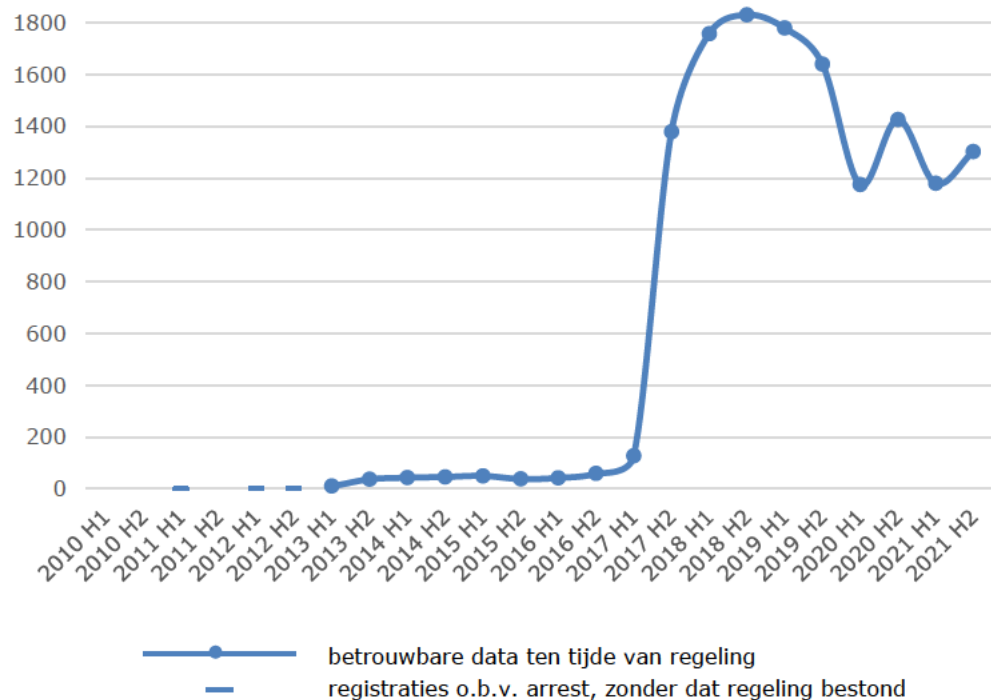
2.2.3

Verzorgende ouder bij minderjarig Nederlands kind

Derdelander-ouders hebben sinds 2011 de mogelijkheid om op grond van art. 20 VWEU bij hun minderjarige Nederlandse kind te verblijven. Dit volgde uit jurisprudentie van het HvJ EU in het arrest Zambrano⁴⁴. Vanaf begin maart 2011 konden personen uitsluitend een beroep doen op het arrest Zambrano als zij verblijf bij hun minderjarige kind wensten op grond van artikel 20 VWEU; vanaf 2013 kwam er regelgeving. In mei 2017 werd dit beleid als gevolg van de uitspraak van het HvJEU in de zaak Chavez-Vilchez⁴⁵ versoepeld. Voorwaarde voor het bestaan van een verblijfsrecht op grond van art. 20 VWEU is - aldus het HvJ EU - dat er tussen het kind en de derdelander ouder een zodanige afhankelijkheidsverhouding bestaat, dat het kind genoopt zou zijn het grondgebied van de EU te verlaten indien de derdelander ouder een verblijfsrecht wordt geweigerd. Daarnaast moet er sprake zijn van het verrichten van meer dan marginale zorgtaken door de derdelander ouder, voordat er sprake kan zijn van verblijf op grond van art. 20 VWEU.

Van 2011 tot 2013, toen er nog geen regeling bestond en er enkel een beroep gedaan kon worden op het arrest Zambrano, kwam er sporadisch een aanvraag binnen. Van 2013 tot het halfjaar waarin de uitspraak in de zaak Chavez-Vilchez gedaan werd, ontving de IND meestal 40 à 50 aanvragen per halfjaar voor een verblijfsvergunning als niet-EU ouder bij een Nederlands kind (zie ook Figuur 2.9). Dit is één tot drie procent van het totale aantal aanvragen. Na de uitspraak in mei 2017 is het aantal aanvragen sterk gestegen, naar gemiddeld zo'n 1.500 aanvragen per halfjaar en gemiddeld 39% van het totale aantal aanvragen. Begin 2020 is er nog een relatief lichte daling geweest. Deze kan mogelijk verklaard worden door reis beperkende maatregelen in het kader van Covid-19.⁴⁶

Figuur 2.9 Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning voor een verzorgende ouder van een Nederlands kind 2010-2021.



⁴⁴ Expertisecentrum Europees Recht, 9 augustus 2011. Derdelanders met EU-kinderen : beroep op arrest Zambrano wordt niet snel geaccepteerd. Geraadpleegd op 8 april 2022.

⁴⁵ HvJ EU 10 mei 2017, C-133/15, (Chavez-Vilchez).

⁴⁶ Zie ook IND, 2021. *Analyse Chavez-Vilchez III*.

2.2.4 *Beschikking Staatssecretaris of Minister*

De in 2019 afgeschafte discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid kon tot die tijd functioneren als mogelijk alternatieve regeling. Zie paragraaf 2.1.4 voor een beschrijving van de regeling en het verloop van de bijbehorende aantallen aanvragen.

2.2.5 *Buiten schuld vertrek uit Nederland onmogelijk*

Personen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in Nederland, geprobeerd hebben te vertrekken en buiten hun schuld niet uit Nederland kunnen vertrekken, komen op grond hiervan in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Deze vergunning is één jaar geldig en kan, op voorwaarde dat terugkeer nog steeds niet mogelijk is, telkens met maximaal een jaar verlengd worden.^{47,48}

Gedurende de gehele onderzoeksperiode bedraagt het aandeel aanvragen voor een buitenschuldvergunning nul tot vier procent van het totale aantal aanvragen. Tussen de tweede helft van 2013 en 2021 ontving de IND zo'n 20 à 40 aanvragen per halfjaar voor een verblijfsvergunning o.g.v. het buitenschuldbeleid (zie Figuur 2.10). In 2010 waren de aantallen aanzienlijk hoger met gemiddeld ruim 100 aanvragen per halfjaar. In de jaren erna namen de aantallen geleidelijk af tot de reeds genoemde 20 à 40 aanvragen per halfjaar. De relatief hoge aantallen van 2010 t/m begin 2013 hebben mogelijk te maken met een ruimere interpretatie van het beleid dan waarvoor het opgesteld was. Diverse partijen ervoeren de uitvoering van het beleid als te strikt en de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft er daarom in 2013 een onderzoek naar gedaan en een advies over uitgebracht.⁴⁹ In lijn met de aanbevelingen heeft het kabinet in hetzelfde jaar het buitenschuldbeleid gehandhaafd en niet uitgebreid tot andere doelgroepen.^{50,51} Een alternatieve dan wel aanvullende verklaring zou kunnen zijn dat de IND vanaf december 2010 aanvragen is gaan afwijzen wanneer aanvragers op het moment van de aanvraag (nog) geen informatie kunnen overleggen die moet tonen dat zij voldoen aan de voorwaarden.⁵² Pas daarna kan een aanvraag buiten schuld door de IND inhoudelijk worden beoordeeld.

47 Vc B8/4.1; Vb art 3.48 onder 2a.

48 Sinds juni 2013 is er specifiek buitenschuldbeleid voor amv's die voor hun 15^e levensjaar in Nederland gekomen zijn (Vc B8/6). Het onderscheid tussen aanvragen door deze amv's en andere aanvragers valt buiten de kaders van dit onderzoek en daarom zijn de totale aantallen aanvragen voor beide type aanvragers gezamenlijk in kaart gebracht.

Stcrt. 7 mei 2013, nr. 13142

UNICEF, 2013, Bescherming alleenstaande minderjarige vreemdelingen in de knel.

49 ACVZ, 2013, Waar een wil is, maar geen weg. Den Haag: ACVZ.

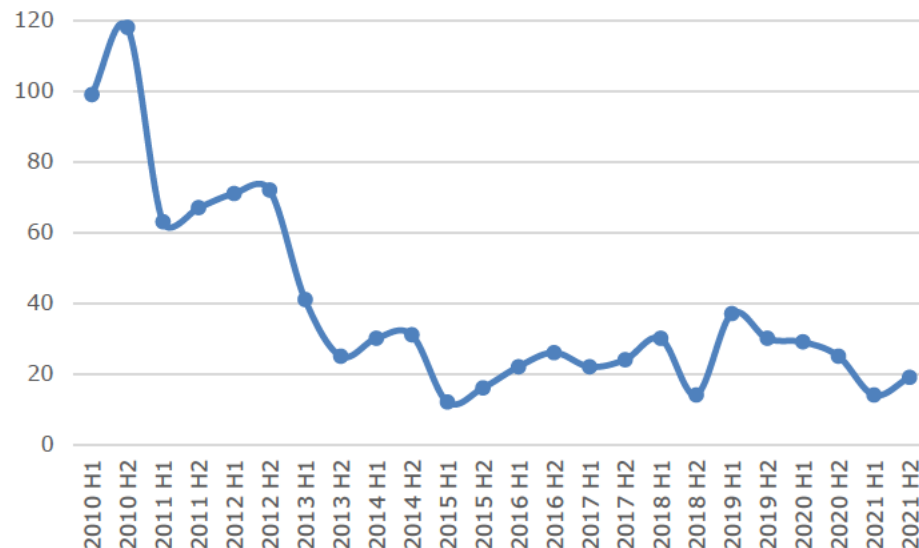
50 Brief van ACVZ over buitenschuldbeleid, 9 oktober 2017, ACVZ/ADV/2017/005.

Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 13 september 2013. *Kamerstukken II*, 19637, nr. 1721, p. 32-43.

51 Tegelijkertijd heeft het kabinet mede naar aanleiding van het advies diverse beleidsaanpassingen gedaan die zouden moeten leiden tot onder andere een meer toegankelijke procedure en minder lange onzekerheid voor de vreemdeling. Vanwege aanhoudende signalen over een (te) strikte toepassing van het buitenschuldbeleid heeft de ACVZ in 2017 een quickscan gedaan naar de toepassing van het in 2013 gewijzigde beleid en zag onvoldoende aanleiding voor een uitgebreider onderzoek.

52 Brief van ACVZ over buitenschuldbeleid, 9 oktober 2017, ACVZ/ADV/2017/005.

Figuur 2.10 Aantallen aanvragen voor personen die buiten hun schuld niet uit Nederland konden vertrekken 2010-2021.



2.2.6

Reizen medisch onverantwoord (art. 64)

In Nederland kunnen personen die niet in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in Nederland uitstel van vertrek ontvangen wanneer het medisch onverantwoord is om, in verband met terugkeer, te reizen.⁵³ Het uitstel geldt voor maximaal één jaar.⁵⁴ Een deel van de aanvragers komt in aanmerking voor rijksopvang tijdens de behandeling van de aanvraag.⁵⁵ Het onderscheid tussen personen die hier wel en niet voor in aanmerking komen is niet altijd gemakkelijk te maken geweest en sinds in ieder geval juli 2020 is het niet meer nodig dit onderscheid bij de aanvragen te maken.^{56,57}

Over de gehele onderzoeksperiode bedraagt gemiddeld 37% van het totale aantal aanvragen een aanvraag voor uitstel van vertrek vanwege medische omstandigheden, met dan wel zonder recht op rijksopvang tijdens de behandeling van de aanvraag. Van 2010 t/m het eerste halfjaar van 2014 zijn er gemiddeld 1560 aanvragen per halfjaar ingediend (zie ook Figuur 2.12). Er is lichte twijfel over de betrouwbaarheid van de aantallen aanvragen met recht op rijksopvang tijdens de behandeling van de aanvraag t/m 2012. Het voordeel van de twijfel is gegeven omdat het onderscheid in het begin lastig te maken was⁵⁸ en er pas in 2014, meer dan een jaar na de systeemwijziging, de eerste, relatief lage aantallen, aanvragen komen. Van de tweede helft van 2014 t/m 2021 was het aantal aanvragen voor uitstel met dan wel zonder rijksopvang ongeveer gehalveerd tot gemiddeld 773 aanvragen per halfjaar. Een mogelijke verklaring voor dit verschil is dat vanaf april 2014 aanvragers zelf de relevante medische gegevens verzamelen en overleggen.⁵⁹ In 2018 en 2019 is opnieuw een relatief sterke daling zichtbaar. De onderzoekers hebben geen

⁵³ Vc A3/7.3; Vw art. 64.

⁵⁴ Vc A3/7.3.1

⁵⁵ Staatscourant 2010, 3195, 3 maart 2010.

⁵⁶ IND, interne bron.

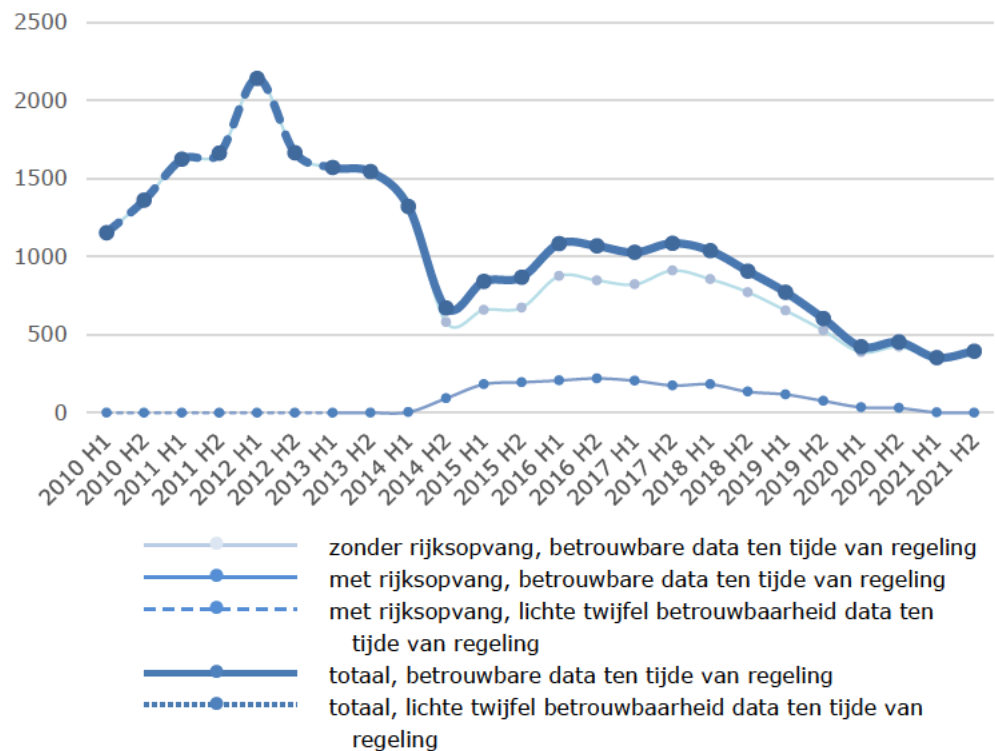
⁵⁷ Gezinsleden van personen aan wie uitstel van vertrek in verband met medische omstandigheden verleend is, komen op grond hiervan ook in aanmerking voor uitstel van vertrek. Zij kunnen hiervoor zelf geen aanvraag doen en zijn daarom niet meegenomen in dit onderzoek.

⁵⁸ IND-medewerker, 4 april 2022.

⁵⁹ Staatscourant 2014, 8487, 31 maart 2014.

verklaring gevonden voor deze daling. In 2020 en 2021 kwam het aantal aanvragen niet boven de 500 per halfjaar. Dit zou te maken kunnen hebben met bestaande reis beperkende maatregelen in het kader van covid-19.

Figuur 2.12 Aantallen aanvragen voor uitstel van vertrek i.v.m. medische omstandigheden 2010-2021.

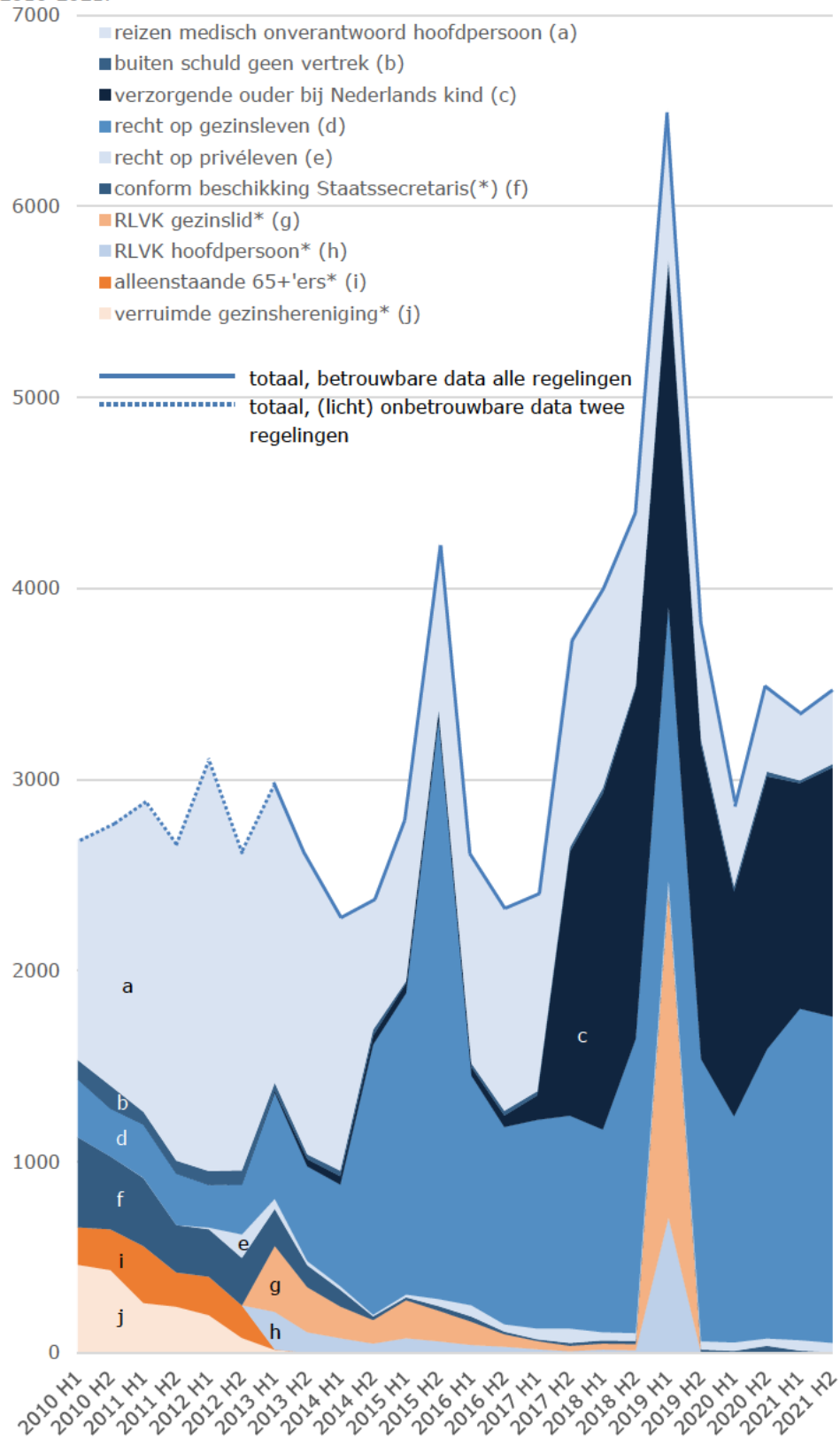


2.3 Verloop aantallen aanvragen alle regelingen

Figuur 2.13 geeft een overzicht van de aantallen aanvragen per halfjaar van 2010 t/m 2021 voor de afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen. In grote lijnen schommelen de totale aantallen aanvragen voor al deze regelingen gezamenlijk tussen de ruim 2000 en ruim 4000 per halfjaar. Merk op dat de aanvragen voor twee regelingen van 2010 t/m 2012 (licht) onbetrouwbaar zijn en daarmee ook het totaal aantal in die periode.

Begin 2014 is er een daling zichtbaar. Deze kan voor een groot deel verklaard worden door de daling in aanvragen voor een vergunning cf. beschikking Staatssecretaris en voor een kleiner deel door de daling in aanvragen voor een vergunning o.g.v. het recht op gezinsleven en uitstel van vertrek i.v.m. medische omstandigheden. De aantallen aanvragen die gedaan zijn voor de nieuwe regelingen waarvan de bijbehorende situaties eerder onder de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris vielen (zie paragraaf 2.1.4), zijn dusdanig laag dat de daling blijft wanneer deze aanvragen meegeteld worden. De piek in de tweede helft van 2015 hangt met name samen met het relatief hoge aantal aanvragen voor een vergunning o.g.v. het recht op gezinsleven. Deze hangt zeer waarschijnlijk samen met de nareisaanvragen na de verhoogde asielinstroom. De piek eind 2018/begin 2019 hangt eerst vooral samen met een gestegen aantal aanvragen voor verzorgende ouders van Nederlandse kinderen en daarna met name met het relatief hoge aantal aanvragen voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen en hun gezinsleden.

Figuur 2.13. Aantallen aanvragen voor afgeschafte(*) en mogelijk alternatieve regelingen 2010-2021.^a



^a Zie de grafieken per regeling eerder in dit hoofdstuk voor af en toe onbetrouwbare aantallen of onjuist geregistreerde aanvragen.

3 Indicaties waterbedeffecten

Voor de afgeschafte regelingen (zie paragraaf 2.1) is de vraag of het verloop van de aantallen aanvragen indicaties geeft voor eventuele waterbedeffecten naar mogelijk alternatieve regelingen (zie paragraaf 2.2). Ook is de vraag hoe kansrijk verder onderzoek is naar indicaties voor waterbedeffecten op basis van vergelijkingen van kenmerken van aanvragers. Op basis van een gedetailleerde beschrijving van een beleidswijziging is per afgeschafte regeling bepaald welke regelingen aannemelijk als mogelijk alternatief gebruikt worden, mochten personen een aanvraag willen doen voor een andere verblijfsvergunning (zie Tabel 3.1 voor een overzicht).

Tabel 3.1 Overzicht mogelijk alternatieve regelingen per afgeschafte regeling.

Afgeschafte regelingen Alternatieve regelingen	verruimde gezinshereniging	alleenstaande 65+’ers	langdurig in Nederland verblijvende kinderen	cf. beschikking Staatssecretaris
recht op privéleven			X	X
recht op gezinsleven	X	X		X
verzorgende ouder bij Nederlands kind				X
cf. beschikking Staatssecretaris	X	X		
buiten schuld vertrek onmogelijk			X	X
reizen medisch onverantwoord			X	X

Om te kunnen spreken van eventuele indicaties voor waterbedeffecten op basis van het verloop van de aantallen aanvragen is een randvoorwaarde dat de gegevens van zowel voor als na de beleidswijziging betrouwbaar zijn. Daarnaast dienen de aantallen aanvragen per halfjaar enigszins substantieel (minimaal 25⁶⁰) te zijn om indicaties voor waterbedeffecten op basis hiervan te kunnen onderzoeken.

Een stijging in het aantal aanvragen van een mogelijk alternatieve regeling geldt als een indicatie voor een waterbedeffect. Wanneer er geen stijging zichtbaar is, is er geen indicatie voor een waterbedeffect. Tegelijkertijd sluit geen stijging een eventueel waterbedeffect niet uit. Het aantal aanvragen voor een regeling kan in principe door verschillende factoren tegelijkertijd toe- en afnemen, resulterend in een totale toename of afname van het aantal aanvragen voor de betreffende regeling.

Om te bepalen hoe kansrijk verder onderzoek naar indicaties voor waterbedeffecten is op basis van een vergelijking van kenmerken van aanvragers, is het essentieel dat de profielen van de aanvragers zichtbaar gemaakt kunnen worden in de mogelijk alternatieve regelingen. Een voorwaarde voor een vergelijking is dat de aantallen aanvragen van de gewijzigde regeling en de mogelijk alternatieve regeling relatief vergelijkbaar zijn. Indien aantallen sterk verschillen is de kans groot dat een eventueel extra of veranderd profiel van aanvragers (die eerder in de afgeschafte regeling waarneembaar waren) in het niet valt bij (het profiel van) de aanvragers van de alternatieve regeling. In die gevallen zal het onderzoeken van de profielen slechts beperkte inzichten opleveren.

60 C.C.J.H. Bijleveld (2009). Methoden en technieken van onderzoek in de criminologie. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

3.1 Afschaffing verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid

3.1.1 Beleidswijziging

Met ingang van 1 oktober 2012 is de verruimde gezinshereniging en het ouderenbeleid afgeschaft.⁶¹ Dit besluit betekende een aanscherping van het Vreemdelingenbesluit door een restrictievere invulling van de facultatieve bepalingen uit de Europese gezinsherenigingsrichtlijn.⁶² De Nederlandse regelgeving ging tot dat moment verder dan wat de Europese richtlijnen vereisten. Bij verruimde gezinshereniging zoals dat tot oktober 2012 mogelijk was, kon er een migratieketen ontstaan waarbij in elke generatie opnieuw partners, kinderen en andere familieleden uit het land van herkomst naar Nederland konden komen. Het was mogelijk om ongehuwde meerderjarige kinderen over te laten komen, andere familieleden (bijvoorbeeld (groot)ouders) en alleenstaande ouderen. De afschaffing van deze verruimde gezinshereniging had tot gevolg dat gezinshereniging en -vorming werd beperkt tot het kerngezin. Hieronder vallen partners die gehuwd zijn of een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, en hun minderjarige kinderen.

De doelen van deze afschaffing waren het verzekeren dat gezinmigranten succesvol integreren in en participeren in de Nederlandse samenleving, het intensiveren van de handhaving en het beperken van het beslag op de publieke middelen. Zo zouden ouderen beperkte mogelijkheden hebben om aan te sluiten bij de Nederlandse samenleving en mag van meerderjarige kinderen verwacht worden dat zij een zelfstandig bestaan kunnen leiden in het land van herkomst.⁶³

3.1.2 Verruimde gezinshereniging

3.1.2.1 Mogelijke alternatieve regelingen

Familieleden voor wie de afgeschaftte verruimde gezinshereniging bestond, kunnen sinds oktober 2012 op grond van het recht op gezinsleven (art. 8 EVRM) in aanmerking komen voor verblijf in Nederland mits er sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie én een individuele belangenafweging uitwijst dat op de Nederlandse staat een positieve verplichting rust om verblijf toe te staan. In eventuele overige gevallen, wanneer er sprake was van een bijzondere schrijnendheid, werd na de afschaffing de optie geboden om een beroep te doen op de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris van (destijds) Veiligheid en Justitie.⁶⁴ Het is niet waarschijnlijk dat personen die een aanvraag deden voor verruimde gezinshereniging reeds in Nederland waren op het moment van de aanvraag. Mogelijke alternatieve regelingen als buiten schuld, art. 64 en 8 EVRM privéleven zijn daarom niet onderzocht. De verruimde regeling voor niet-EU ouders van Nederlandse kinderen geldt pas sinds 2017 en is daarom eveneens niet relevant als mogelijk alternatieve regeling voor de afgeschaftte verruimde gezinshereniging.

3.1.2.2 Eventuele indicaties en onderzoekbaarheid waterbedeffecten

Van 2010 tot de afschaffing van de verruimde gezinshereniging in 2012, ontving de IND zo'n 300 aanvragen per halfjaar voor deze regeling. Het verloop van de aantallen aanvragen voor de oorspronkelijke en mogelijke alternatieve regelingen (zie Figuur 3.1) geeft één indicatie voor mogelijke waterbedeffecten, namelijk naar de regeling o.g.v. het recht op gezinsleven. Het verder onderzoeken van indicaties voor

⁶¹ Stb. 2012, 148

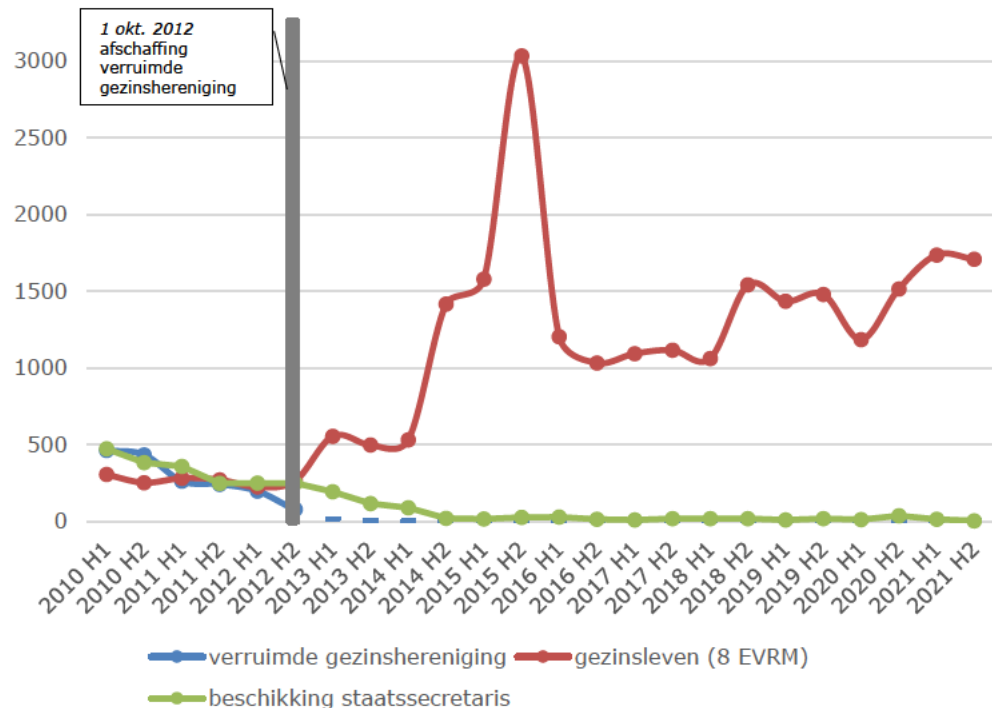
⁶² Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van de Europese Unie van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging (PbEG 2003, L 251).

⁶³ Stb. 2012, 148

⁶⁴ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 21 december 2012. 32175, nr. 47

waterbedeften o.b.v. het vergelijken van de profielen van aanvragers lijkt goed mogelijk voor beide mogelijk alternatieve regelingen. Hieronder worden bovenstaande indicaties en conclusies m.b.t. hun onderzoekbaarheid per eventueel waterbedeefte toegelicht.

Figuur 3.1 Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning o.g.v. verruimde gezinshereniging en eventuele alternatieve regelingen 2010-2021.



Recht op gezinsleven (8 EVRM)

In de eerste helft van 2013 en opnieuw en verder vanaf de tweede helft van 2014 is een lichte stijging van het aantal aanvragen waarneembaar. Dit zouden indicaties kunnen zijn voor waterbedeften n.a.v. een afname in het aantal aanvragen voor verruimde gezinshereniging. Het aantal aanvragen van de alternatieve regeling is redelijk hoog en ongeveer even hoog als die van de verruimde gezinshereniging (zie Figuur 3.2). Het onderzoeken van een eventueel extra of veranderd profiel⁶⁵ van aanvragers is daarom goed mogelijk.

Conform beschikking Staatssecretaris

De aantallen aanvragen voor deze regeling nemen af na de afschaffing van de verruimde gezinshereniging. Het verloop van de aantallen geeft daarom geen indicatie voor een waterbedeefte naar deze regeling. Wel is het mogelijk dat het aantal aanvragen voor de discretionaire bevoegdheid van specifieke groepen (sterk) is afgenomen (zie paragraaf 2.2.5 over met name de mogelijke nasleep van het generaal pardon in 2007) terwijl mensen die voorheen een beroep deden op de verruimde gezinshereniging vanaf eind 2012 en beroep doen op de discretionaire bevoegdheid. De sterke afname enerzijds en de eventuele beperkte toename anderzijds zou resulteren in de waargenomen daling. In principe zou deze optie onderzocht kunnen worden middels een vergelijking van profielen. De aantallen

⁶⁵ Onder een extra of veranderd profiel wordt verstaan het wijzigen van het profiel van de aanvragers van de alternatieve regeling, nadat de andere regeling is afgeschaft. Een extra profiel betekent een groep die eerst niet zichtbaar was bij de alternatieve regeling. Een veranderd profiel betekent een groep die wel zichtbaar is, maar in omvang of samenstelling is veranderd.

aanvragen voor de verruimde gezinshereniging en de discretionaire bevoegdheid rondom de afschaffing van de verruimde gezinshereniging zijn redelijk hoog en ongeveer even groot. Het onderzoeken van een eventueel extra of veranderd profiel van aanvragers is daarom goed mogelijk.

3.1.3 *Ouderenbeleid*

3.1.3.1 Mogelijke alternatieve regelingen

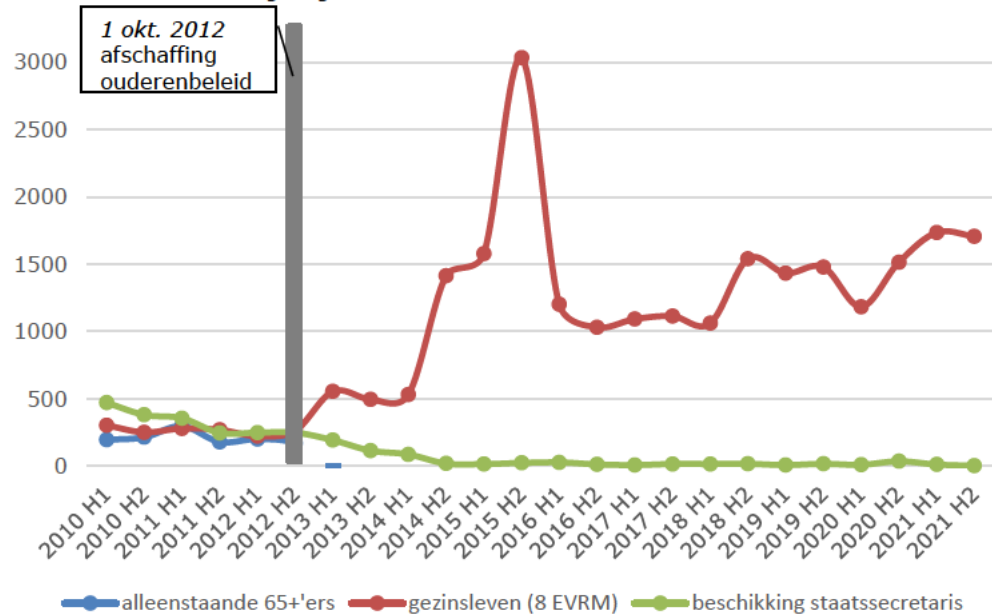
Ouderen voor wie het afgeschafte ouderenbeleid bestond, kunnen sinds oktober 2012 op grond van het recht op gezinsleven (art. 8 EVRM) in aanmerking komen voor verblijf in Nederland indien er sprake is van een meer dan gebruikelijke afhankelijkheidsrelatie. In eventuele overige gevallen, wanneer er sprake was van een bijzondere schrijnendheid, werd na de afschaffing de optie geboden om een beroep te doen op de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van (destijds) Veiligheid en Justitie.⁶⁶ Het is niet waarschijnlijk dat personen die een beroep deden op het ouderenbeleid reeds in Nederland waren op het moment van de aanvraag. Mogelijke alternatieve regelingen zoals buiten schuld, art. 64 en 8 EVRM privéleven zijn daarom niet onderzocht. De verruimde regeling voor niet-EU ouders van Nederlandse kinderen geldt pas sinds 2017 en is daarom eveneens niet relevant als mogelijk alternatieve regeling voor de afgeschafte verruimde gezinshereniging.

3.1.3.2 Eventuele indicaties en onderzoekbaarheid waterbedeffecten

Van 2010 tot de afschaffing van de verruimde gezinshereniging in 2012 ontving de IND meestal zo'n 200 aanvragen per halfjaar voor deze regeling. Het verloop van de aantallen aanvragen voor de oorspronkelijke en mogelijke alternatieve regelingen (zie Figuur 3.2) geeft één indicatie voor een mogelijk waterbedeffect, namelijk naar de regeling o.g.v. het recht op gezinsleven. Het verder onderzoeken van indicaties voor waterbedeffecten o.b.v. het vergelijken van de profielen van aanvragers lijkt goed mogelijk voor beide mogelijk alternatieve regelingen. In onderstaande paragrafen worden bovenstaande indicaties en conclusies m.b.t. hun onderzoekbaarheid per eventueel waterbedeffect toegelicht.

⁶⁶ Brief van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, 21 december 2012. 32175, nr. 47.

Figuur 3.2 Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning o.b.v. ouderenbeleid en eventuele alternatieve regelingen 2010-2021.



Recht op gezinsleven (8 EVRM)

In de eerste helft van 2013 en opnieuw en verder vanaf de tweede helft van 2014 is een stijging van dergelijke aanvragen waarneembaar. Dit zou een indicatie kunnen zijn voor een waterbedeffer n.a.v. een afname in het aantal aanvragen voor het ouderenbeleid. Het aantal aanvragen van de alternatieve regeling is in de periode van 2010 t/m 2012 redelijk hoog en vergelijkbaar met die van het ouderenbeleid (zie Figuur 3.2). Hierdoor is het onderzoeken van een eventueel extra of veranderd profiel van aanvragers (die eerder in de afgeschafte regeling waarneembaar waren) goed mogelijk.

Conform beschikking Staatssecretaris

De aantallen aanvragen voor deze regeling nemen af na de afschaffing van het ouderenbeleid. Het verloop van de aantallen aanvragen geeft daarom geen indicatie voor een waterbedeffer naar deze regeling. Wel is het mogelijk dat het aantal aanvragen voor de discretionaire bevoegdheid van specifieke groepen (sterk) is afgenomen (zie paragraaf 2.2.5 over met name de mogelijke nasleep van het generaal pardon in 2007), terwijl mensen die voorheen een beroep deden op het ouderenbeleid vanaf eind 2012 en beroep doen op de discretionaire bevoegdheid. De sterke afname enerzijds en de eventuele beperkte toename anderzijds zou resulteren in de waargenomen daling. Deze optie zou onderzocht kunnen worden middels een vergelijking van profielen. Het profiel van aanvragers op grond van het ouderenbeleid is vermoedelijk vrij uniek en de aantallen aanvragen voor het ouderenbeleid en de discretionaire bevoegdheid rondom de afschaffing van het ouderenbeleid zijn redelijk hoog en ongeveer even groot. Het onderzoeken van een eventueel extra of veranderd profiel van aanvragers is daarom goed mogelijk.

3.2 Regelingen Langdurig Verblijvende Kinderen (RLVK)

3.2.1 *Beleidswijziging*

Op 1 februari 2013 is de Definitieve Regeling Langdurig Verblijvende Kinderen (DRLVK) in werking getreden, ook wel het kinderpardon genoemd. Doel van de regeling was kinderen die al vele jaren in Nederland verblijven zonder verblijfsvergunning in het bezit te stellen van een vergunning. De lange duur van het verblijf in Nederland was veelal te wijten aan procedures die in het verleden soms lang duurden of aan ouders die niet meewerkten aan vertrek en procedures stapelden, of aan een combinatie van deze factoren. Om te voorkomen dat deze kinderen hiervan de dupe werden, trof het kabinet een regeling op grond waarvan zij onder bepaalde voorwaarden alsnog in aanmerking konden komen voor een verblijfsvergunning. Met dit beleid kon objectief worden getoetst of de overheid een vergunning diende te verlenen op basis van reeds langdurig verblijf in Nederland. Daarbij werd het eigen handelen van ouders en kind meegewogen.⁶⁷

Begin 2019 werd de definitieve regeling beëindigd met een tijdelijke Afsluitingsregeling Langdurig Verblijvende Kinderen.⁶⁸ Dit gebeurde doordat coalitiepartijen naar aanleiding van de discussie over het kinderpardon een nieuwe balans zochten in het regeerakkoord met betrekking tot enkele onderwerpen op het terrein van asiel en migratie. Onderdeel van de Afsluitingsregeling is dat aanvragen die op grond van de DRLVK zijn ingediend en enkel zijn afgewezen vanwege het zogenoemde "meewerkcriterium", zouden worden herbeoordeeld langs de lijn van een ruimhartiger "beschikbaarheidscriterium". Om aan het meewerkcriterium te voldoen, moet een vreemdeling beschikbaar zijn geweest voor vertrekgesprekken en de meldplicht.⁶⁹ Personen die niet in aanmerking kwamen voor een herbeoordeling, maar van oordeel waren in aanmerking te komen voor een verblijfsvergunning op grond van de Afsluitingsregeling, konden tot 25 februari 2019 op eigen initiatief een aanvraag indienen.

3.2.2 *Mogelijk alternatieve regelingen*

Mochten kinderen of hun vertegenwoordigers op zoek gaan naar alternatieve verblijfsmogelijkheden in Nederland dan is het relatief aannemelijk dat zij hiervoor kijken naar de verblijfsvergunning o.g.v. het recht op privéleven. Hiervoor zijn namelijk in ieder geval sterke banden met Nederland noodzakelijk (zie ook paragraaf 2.2.1). Omdat de (ouders van) kinderen mogelijk niet hebben meegewerkt aan vertrek, is ook een procedure op grond van art. 64 of buiten schuld een mogelijk alternatief. Het is onwaarschijnlijk dat de regelingen o.g.v. het recht op gezinsleven (art. 8 EVRM) en voor niet-EU ouders (Chavez) alternatieve regelingen vormen voor de afgeschafte DRLVK. Daarom zijn deze niet als zodanig onderzocht. Om een beroep te kunnen doen op het recht op gezinsleven (art. 8 EVRM) is het noodzakelijk dat in elk geval één gezinslid rechtmatig verblijf heeft in Nederland. Het is onwaarschijnlijk dat een gezinslid rechtmatig verblijf had en de overige gezinsleden moesten meewerken aan vertrek. Ook waren de langdurig verblijvende kinderen zelf waarschijnlijk geen ouders.

67 Besluit van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 30 januari 2013, nummer WBV 2013/1, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000

68 Kamerstuk 19 637, nr. 2459 en Kamerstuk 19 637, nr. 2541.

69 TK 19-20, Kamerstukken 19 637 nr. 2584

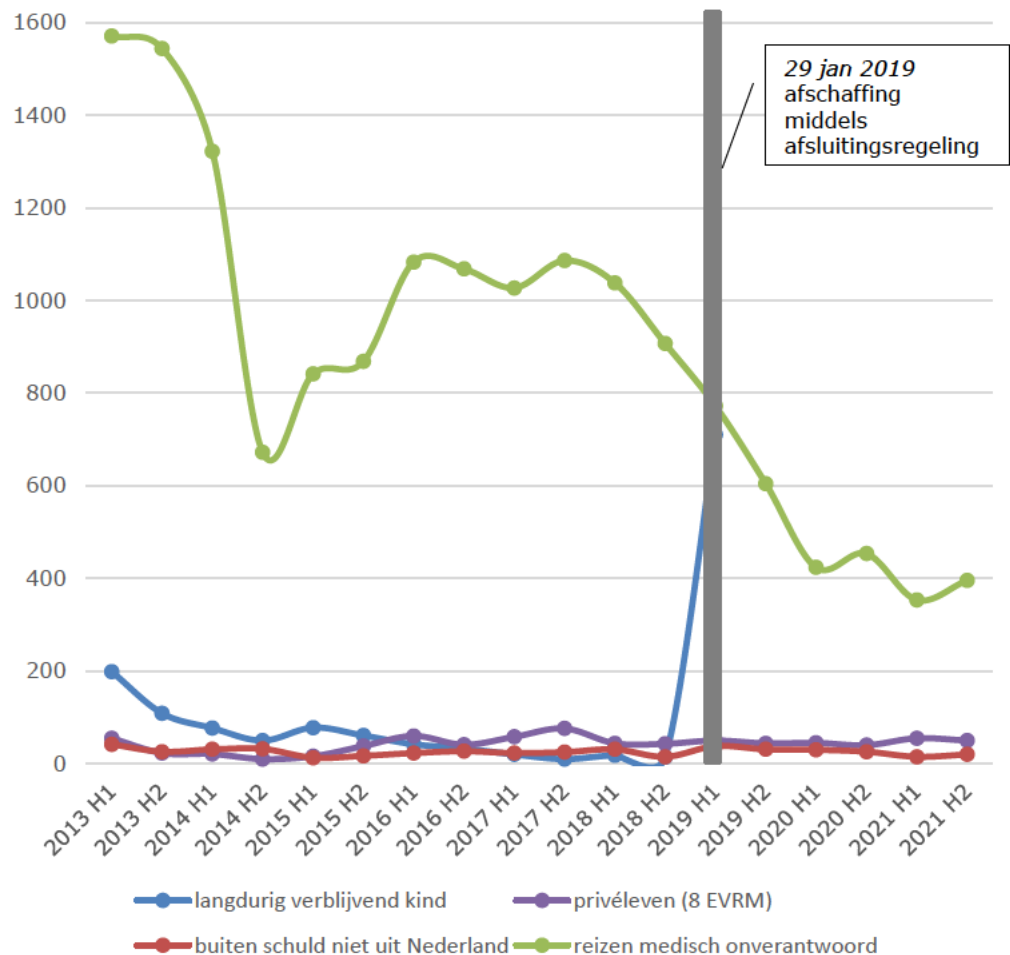
3.2.3

Eventuele indicaties waterbedeffecten en onderzoekbaarheid

Van 2014 tot de afsluitingsregeling begin 2019 ontving de IND gemiddeld zo'n 39 aanvragen voor kinderen per halfjaar voor deze regeling.⁷⁰ Het verloop van de aantallen aanvragen voor de oorspronkelijke en drie mogelijke alternatieve regelingen (zie Figuur 3.3) geeft één indicatie voor een mogelijk waterbedeffect, namelijk naar de regeling o.g.v. het recht op privéleven.

Het onderzoeken van eventuele waterbedeffecten o.b.v. het vergelijken van de profielen van aanvragers is ook alleen voor deze mogelijk alternatieve regeling mogelijk. In onderstaande paragrafen worden bovenstaande indicaties en conclusies m.b.t. hun onderzoekbaarheid per eventueel waterbedeffect toegelicht.

Figuur 3.3 Aantallen aanvragen voor een verblijfsvergunning voor langdurig in Nederland verblijvende kinderen en eventuele alternatieve regelingen 2010-2021.



Recht op privéleven (8 EVRM)

Het aantal aanvragen voor een vergunning o.g.v. het recht op privéleven laat in eerste instantie geen wijziging zien na het Kinderpardon. Wel is er een kleine tijdelijke toename zichtbaar van vijftien aanvragen in de eerste helft van 2021. Deze toename is niet substantieel genoeg om te kunnen spreken van een indicatie van een waterbedeffect. Wel is het mogelijk dat het aantal aanvragen voor privéleven van

⁷⁰ Het aantal aanvragen enkele jaren voor de afschaffing was niet altijd boven de grens van 25 aanvragen. Vanwege het hoge aantal aanvragen kort voor de afschaffing, is ervoor gekozen om deze regeling wel verder te onderzoeken.

een specifieke groep is afgenomen terwijl ongeveer evenveel mensen die voorheen een beroep deden op de regeling langdurig verblijvende kinderen vanaf 2019 een beroep doen op privéleven. De eventuele afname enerzijds en de eventuele toename anderzijds zou dan resulteren in eenzelfde/iets verhoogd aantal aanvragen.

Het onderzoeken van eventuele waterbedeffecten middels het vergelijken van profielen van aanvragers is mogelijk. De aantallen aanvragen voor privéleven rondom het kinderpardon zijn ongeveer vijftig per halfjaar en redelijk vergelijkbaar met die voor de definitieve regeling langdurig verblijvende kinderen.

Buiten schuld niet uit Nederland

Het aantal aanvragen voor buiten schuld in de jaren voor de afsluitingsregeling komt niet altijd boven de 25 per halfjaar. Daarom kunnen er op basis van het verloop van de aantallen geen uitspraken gedaan worden over indicaties voor eventuele waterbedeffecten. Door de lage aantallen is het onderzoeken van profielen voor deze regeling niet realistisch.

Medisch onverantwoord om te reizen

Het aantal aanvragen voor uitstel van vertrek laat vanaf 2019 een voortgezette daling zien. Het verloop van de aantallen aanvragen geeft daarom geen indicatie voor een waterbedeffect naar deze regeling. Wel is het mogelijk dat het aantal aanvragen voor art. 64 van een specifieke groep sterk is afgenomen, terwijl mensen die voorheen een beroep deden op de regeling langdurig verblijvende kinderen vanaf 2019 een beroep doen op art 64. De eventueel sterke afname enerzijds en de eventueel beperkte toename anderzijds zou resulteren in de waargenomen daling. In principe zou deze optie onderzocht kunnen worden middels een vergelijking van profielen. De aantallen aanvragen voor art. 64 is echter flink hoger dan die voor de regeling langdurig verblijvende kinderen. De kans is daardoor groot dat een eventueel extra of veranderd profiel van aanvragers (die eerder in de afgeschafte regeling waarneembaar waren) in het niet valt bij (het profiel van) de aanvragers van de alternatieve regeling. Het onderzoeken van de profielen van aanvragers levert daarom vermoedelijk weinig op.

3.3 Afschaffing discretionaire bevoegdheid

3.3.1 Beleidswijziging

Met ingang van 1 mei 2019 is de discretionaire bevoegdheid van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (SJenV) afgeschaft.⁷¹ Tot die tijd kon verblijfsrecht aangevraagd worden op grond van een andere beperking dan de beperkingen die opgesomd staan in art. 3.4 lid 1 Vb. In dit lid staan de beperkingen m.b.t. onder andere studie, arbeid en humanitaire gronden. De SJenV had op grond van artikel 3.4 lid 4 van het Vreemdelingenbesluit 2000 de bevoegdheid een verblijfsvergunning te verlenen aan personen die niet voldeden aan criteria van bestaande verleningsgronden. Van deze bevoegdheid werd dan ook alleen gebruik gemaakt in het geval van schrijnende omstandigheden.

Het verminderen van de prikkels die verblijf in Nederland verlengen, werd door de SJenV als primaire reden genoemd voor de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid.⁷² In een stelsel waarin een algemene discretionaire bevoegdheid bestaat, behoudt een vreemdeling hoop op een verblijfsvergunning tot het allerlaatste moment, redeneerde de SJenV. Dit leidde er volgens de SJenV toe dat verblijf werd gerekt, waarmee ook de kans dat men tijdens het verblijf in een schrijnende situatie

⁷¹ Stb. 2019, 143

⁷² Stb. 2019, 143

terecht kwam werd vergroot. In dergelijke schrijnende situaties werd dan alsnog een vergunning verleend, terwijl er tot in hoogste rechterlijke instantie was vastgesteld dat er geen aanspraak bestond op verblijf in Nederland op de gebruikelijke gronden.

3.3.2 *Mogelijk alternatieve regelingen*

Als gedeeltelijke vervanging van de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid van de SJenV, ontving de hoofddirecteur van de IND (HIND; nu DG IND), op grond van art. 3.6ba Vb 2000, de bevoegdheid om in schrijnende omstandigheden een verblijfsvergunning te verlenen onder een andere beperking dan voorzien in het Vreemdelingenbesluit 2000. De bevoegdheid van HIND is beperkt tot de eerste aanvraagprocedure in Nederland en kan worden toegepast tot aan de beslissing in hoger beroep tegen de afwijzende beslissing op de aanvraag. De eerdere bevoegdheid van de SJenV gold ook na deze procedure. Ook kan er, in tegenstelling tot de eerdere bevoegdheid van de SJenV, geen direct beroep gedaan worden op de bevoegdheid van HIND door personen die in aanmerking willen komen voor verblijf in Nederland of hun vertegenwoordigers. Alleen medewerkers van de IND kunnen een aanvraag hiervoor voorleggen wanneer zij een andere aanvraag van deze persoon beoordelen. Aangezien dit onderzoek als doel heeft inzicht te krijgen in het gedrag van personen die in aanmerking willen komen voor een verblijfsvergunning in Nederland is deze bevoegdheid van HIND niet meegenomen als mogelijk alternatieve regeling waar deze personen een beroep op kunnen doen.

Hoewel de discretionaire bevoegdheid eigenlijk bestond voor situaties waarin bestaande regelingen niet van toepassing waren, zijn alle in paragraaf 2.2 genoemde regelingen mogelijk alternatieve regelingen waar personen in bijzondere omstandigheden een aanvraag voor ingediend kunnen hebben.

3.3.3 *Eventuele indicaties waterbedeffecten*

In de ongeveer 4,5 jaar voor de afschaffing van de discretionaire bevoegdheid ontving de IND gemiddeld 17 aanvragen per halfjaar. Dit is een erg laag aantal voor een kwantitatieve analyse. Op basis van het verloop van de aantallen aanvragen voor deze en eventuele alternatieve regelingen kan dan ook geen uitspraak gedaan worden over indicaties voor waterbedeffecten. Gezien de lage aantallen aanvragen voor de afgeschafte regeling is ook het opstellen van profielen van aanvragers niet realistisch en dus het onderzoeken van eventuele waterbedeffecten o.b.v. het vergelijken van de profielen van aanvragers evenmin.

3.4 **Overzicht (onderzoekbaarheid) indicaties eventuele waterbedeffecten**

Tabel 3.2 geeft een samenvatting van de voorgaande paragrafen. Hij geeft per afgeschafte regeling weer welke regelingen als mogelijk alternatieve regelingen kunnen fungeren, of het verloop van de aantallen aanvragen indicaties geeft voor het eventuele waterbedeffect, en hoe realistisch verder onderzoek naar profielen van aanvragers zou zijn.

Voor zes van de twaalf onderzochte eventuele waterbedeffecten zijn de aantallen aanvragen voor de afgeschafte regeling (de discretionaire bevoegdheid) te laag om op basis hiervan uitspraken te doen over indicaties voor eventuele waterbedeffecten. Voor de andere zes onderzochte mogelijke waterbedeffecten geeft het verloop van de aantallen aanvragen in zes gevallen geen indicaties voor de betreffende waterbedeffecten. Bij twee eventuele waterbedeffecten geeft het verloop van het aantal aanvragen deze indicaties wel. Deze betreffen beide een waterbedeffect van een afgeschafte regeling in 2012 naar die o.g.v. het recht op gezinsleven.

Een onderzoek naar eventuele waterbedeften door een vergelijking van profielen van aanvragers, is voor zeven van de twaalf in kaart gebrachte waterbedeften niet mogelijk of niet realistisch (opmerking 'a' en 'niet' of 'laag' in Tabel 3.2). In het grootste deel van de gevallen zijn de aantallen aanvragen rondom de afschaffing te klein om profielen op te stellen. Voor zes gevallen zou een profielonderzoek (beperkt) mogelijk zijn. Voor twee hiervan gaf het verloop van de aantallen aanvragen een indicatie voor een waterbedeften, voor de vier andere gevallen niet.

Verder zijn in dit onderzoek drie factoren naar voren gekomen die (vervolg)onderzoek naar eventuele waterbedeften complex maken. Zo bleken er voor één afgeschafte regeling meerdere mogelijk alternatieve regelingen denkbaar waar aanvragers wellicht een beroep op zouden doen. Bovendien waren vaak dezelfde regelingen als alternatieve (vangnet)regelingen aannemelijk voor verschillende afgeschafte regelingen. Ook zijn de afgeschafte regelingen waarbij profielonderzoek mogelijk zou zijn op hetzelfde moment afgeschaft. Daarmee bestaat het risico dat eventuele, relatief complexe, profielanalyses weinig substantiële resultaten opleveren.

Tabel 3.2 Overzicht aanwezigheid indicaties waterbedeften o.b.v. verloop van aantallen aanvragen en onderzoekbaarheid o.b.v. vergelijking van profielen.^a

Afgeschafte regeling		verruimde gezinshereniging	alleenstaande 65+'ers	langdurig in Nederland verblijvende kinderen
Alternatieve regeling				
recht op privéleven	indicatie verloop	- ^b	-	nee
	onderzoekbaarheid indicatie profielen			ja
recht op gezinsleven	indicatie verloop	ja	ja	-
	onderzoekbaarheid indicatie profielen	ja	ja	
verzorgende ouder bij Nederlands kind	indicatie verloop	-	-	-
	onderzoekbaarheid indicatie profielen			
cf. beschikking Staatssecretaris	indicatie verloop	nee	nee	-
	onderzoekbaarheid indicatie profielen	ja	ja	
buiten schuld vertrek onmogelijk	indicatie verloop	-	-	n.v.t. ^c
	onderzoekbaarheid indicatie profielen			nee
reizen medisch onverantwoord	indicatie verloop	-	-	nee
	onderzoekbaarheid indicatie profielen			laag

^a I.v.m. de lage aantallen aanvragen voor de discretionaire bevoegdheid voor de afschaffing daarvan kan noch het verloop noch een vergelijking van profielen van aanvragers inzicht geven in indicaties voor waterbedeften

^b '-' betekent niet onderzocht als alternatieve regeling

^c I.v.m. lage aantallen aanvragen voor buiten schuld kan noch het verloop noch een vergelijking van profielen van aanvragers inzicht geven in indicaties voor waterbedeften

4 Discussie en Conclusie

4.1 Conclusie

Aanleiding van dit onderzoek was de vraag op welke manier beleidswijzigingen impact hebben op het aantal aanvragen van eventuele alternatieve, reguliere humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen. Dit onderzoek heeft een uniek inzicht gegeven in de grote diversiteit van de regelingen in Nederland. Nederland kent een groot aantal regelingen waarmee personen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning op grond van humanitaire redenen of gezinsmigratie. In de vreemdelingencirculaire zijn er op het moment van schrijven bijna veertig afzonderlijke regelingen die zien op reguliere humanitaire en familiegerelateerde regelingen. In dit onderzoek werden in totaal negen regelingen onderzocht en uitgebreid. Van 2010 t/m 2021 zijn er in totaal ongeveer 98,5 duizend aanvragen gedaan voor deze regelingen. De aantallen aanvragen lopen sterk uiteen tussen verschillende regelingen en tussen verschillende perioden. Voor sommige regelingen zijn er relatief grote fluctuaties in het aantal aanvragen van 2010 t/m 2021, voor andere regelingen zijn de aantallen door de tijd heen stabiel.

Van 2012 t/m 2021 is er een aantal grote beleidswijzigingen doorgevoerd, waarbij vier regelingen zijn afgeschaft: verruimde gezinshereniging (afgeschaft in 2012), ouderenbeleid (afgeschaft in 2012), langdurig in Nederland verblijvende kinderen (afgeschaft in 2019) en discretionaire bevoegdheid (afgeschaft in 2019). Daarnaast is er een groot aantal regelingen die als alternatief zouden kunnen fungeren voor de afgeschafte regelingen. In dit onderzoek is gekeken naar het afschaffen van de vier voornoemde verblijfsregelingen. Voor drie van de vier onderzochte, afgeschafte regelingen waren de aantallen aanvragen hoog genoeg om op basis hiervan aan te geven of het verloop van de aantallen aanvragen indicaties geeft voor eventuele waterbedeffecten. De aantallen aanvragen m.b.t. de discretionaire bevoegdheid en buitenschuld waren niet hoog genoeg. Er zijn daarom nog zes combinaties van afgeschafte en mogelijk alternatieve regelingen onderzocht. Vier van de zes geanalyseerde combinaties geeft geen indicatie dat de beleidswijzigingen waarbij regelingen afgeschaft zijn een toename in het aantal aanvragen voor de mogelijk alternatieve regelingen met zich heeft meegebracht. Voor twee eventuele waterbedeffecten geeft het verloop van het aantal aanvragen wel indicaties voor een waterbedeffect. Deze betreffen beide een waterbedeffect van een afgeschafte regeling in 2012 (verruimde gezinshereniging en ouderenbeleid) naar die o.g.v. het recht op gezinsleven. Hierbij geldt dat twee van de regelingen tegelijkertijd afgeschaft zijn en dus gezamenlijk voor een toename in het aantal aanvragen voor een gemeenschappelijke, mogelijk alternatieve regeling zouden kunnen zorgen. Daarnaast betreffen mogelijke duidingen van het verloop van de aantallen aanvragen voor afzonderlijke regelingen in een aantal gevallen ook kleinere beleidswijzigingen binnen deze regelingen.

4.2 Discussie

Bij de interpretatie van de resultaten dient rekening gehouden te worden met diverse zaken. Allereerst is de betrouwbaarheid van de gegevens van 2010 t/m 2012 niet vanzelfsprekend i.v.m. een systeemwijziging in 2013. De cijfers zijn gecontroleerd en voor twee van de onderzochte regelingen is er (lichte) twijfel over de betrouwbaarheid; voor de andere zeven regelingen worden de gegevens voldoende betrouwbaar geacht. Over de gehele onderzoeksperiode is een lichte, te verwaarlozen ruis mogelijk in de gegevens vanwege de datakwaliteit.

Ten tweede betreft dit een onderzoek naar eventuele waterbedeffecten in aanvragen voor bepaalde regelingen. Hiermee geeft het onderzoek inzicht in handelingen van aanvragers. Dit brengt met zich mee dat het onderzoek geen inzicht geeft in eventuele waterbedeffecten in (ambtshalve) inwillingen voor deze regelingen. Hierdoor is bijvoorbeeld de regeling waarbij (inmiddels) de DG IND de bevoegdheid heeft om in schrijnende gevallen een vergunning te verlenen niet onderzocht, omdat deze alleen ambtshalve door de IND verleend kan worden. Een kwalitatief vervolgonderzoek zou mogelijk zijn waarbij bijvoorbeeld IND-medewerkers geïnterviewd worden over de mate waarin zij (ambtshalve) inwilligen op alternatieve regelingen dóór de afschaffing van andere regelingen.

Ten derde is onderzoek gedaan naar het totaal aantal aanvragen per regeling. Het komt regelmatig voor dat één persoon op verschillende momenten aanvragen doet voor meerdere regelingen. Dit onderzoek geeft dus geen persoonsgebonden inzichten en laat dus niet het proceduregedrag van vreemdelingen zien. Vervolgonderzoek kan dit inzicht eventueel geven door personen door de tijd heen te volgen.

Ten vierde betreft het onderzoeken van eventuele waterbedeffecten op basis van het verloop van de aantallen aanvragen van de betreffende regelingen nadrukkelijk *indicaties* voor eventuele waterbedeffecten. Ook als er na een afschaffing een toename in het aantal aanvragen zichtbaar is bij een alternatieve regeling, zegt dit niet iets over of de toename *door* de afschaffing komt. Hiervoor is het nodig zoveel mogelijk uit te sluiten dat de toename eventuele andere oorzaken heeft.

Ten vijfde zijn de aantallen aanvragen voor de discretionaire bevoegdheid in de jaren voor de afschaffing ervan te laag gebleken voor een kwantitatief onderzoek naar mogelijke alternatieve regelingen voor deze afgeschafte regeling. Een kwalitatief onderzoek, naar het gebruik van alternatieve regelingen voor de discretionaire bevoegdheid, zou hier vermoedelijk inzicht in kunnen geven. Hierbij zou dan ook de ingevoerde bevoegdheid van de (inmiddels) directeur-generaal van de IND – waar alleen IND-medewerkers een zaak aan voor kunnen leggen – meegenomen kunnen worden als mogelijk alternatieve regeling.

Het onderzoek biedt een duidelijk (historisch) overzicht en beschrijving van reguliere en familiegerelateerde verblijfsregelingen. Ook geeft het onderzoek een uniek inzicht in de aantallen aanvragen voor een selectie van deze regelingen in de periode van 2010 t/m 2021. Het laat goed de omvang van de groep vreemdelingen zien die een beroep doet op deze regelingen. Twaalf mogelijke combinaties voor waterbedeffecten zijn onderzocht. Het verloop van de aantallen aanvragen geeft voor twee van de geanalyseerde mogelijke waterbedeffecten indicaties voor waterbedeffecten. In zes gevallen waren de aantallen te laag om een uitspraak te doen over indicaties en in vier gevallen gaf het verloop geen indicaties voor waterbedeffecten.

Bijlage A – Onderzoeksverantwoording

Voorafgaande selectie kwalificaties en periode

In overleg met BIC en de (gedelegeerd) opdrachtgever is bepaald welke kwalificaties en onderzoeksperiode gehanteerd zullen worden. Onderbouwing van de gekozen kwalificaties en onderzoeksperiode:

- Het afschaffen van de mogelijkheid tot verruimde gezinshereniging in 2012 is een belangrijke beleidswijziging geweest waarvan de opdrachtgever meer inzicht wenst in het al dan niet opgetreden hebben van eventuele waterbedeffecten. Om een mogelijk effect te onderzoeken is gekozen om twee jaar voor de beleidswijziging (2010) als startperiode te kiezen. Aan de datalevering van data voor 2013 kleven enkele nadelen. BIC heeft in de voorfase aangegeven te onderzoeken in hoeverre de data beschikbaar en bruikbaar zijn.
- Doel van het onderzoek is inzicht te geven in het gebruik van verblijfsregelingen op het gebied van humanitaire en familiegerelateerde reguliere verblijfsdoelen en het effect dat beleidswijzigingen op dat terrein hebben gehad op het gebruik van deze regelingen. Er is een groot aantal kwalificaties voor humanitaire en familiegerelateerde verblijfsdoelen (B7, B8 en B9). Een aantal hiervan is geselecteerd voor het onderzoek. Voor B8 en B9 (humanitaire verblijfsdoelen) is gekozen voor vrijwel alle verblijfsdoelen. Voor B7 is gekozen voor verblijfsdoelen die gerelateerd zijn aan humanitaire zaken of schrijnende omstandigheden. In de loop van het onderzoek is een verdere selectie gemaakt op basis van de belangrijkste beleidswijzigingen en logisch daaraan gerelateerde mogelijk alternatieve regelen.

Cijfervraag

Medewerkers van de afdeling O&A hebben een cijfervraag ingediend bij BIC. Hierbij zijn enkele gegevens opgevraagd van aanvragen tussen 2010 en 2021 van een selectie aan kwalificaties. Hierbij gaat het om onder andere de juridische startdatum, feitelijk definitief datum, afdoeningscluster en afdoeningswijze. BIC heeft de door O&A verzochte kwalificatie in het databestand opgenomen als de gevraagde kwalificatie en/of de geleverde kwalificatie overeen kwam met de verzochte kwalificaties. Voor de gevraagde kwalificaties is ook de werksoort in het databestand opgenomen.

Selectie populatie

In het onderzoek wordt inzicht gegeven in het verloop van de aanvragen voor verblijf in Nederland.

De selectie van de populatie aanvragen door klanten is in de volgende stappen gemaakt:

- o Stap 1: de gevraagde kwalificatie komt overeen met de door O&A verzochte kwalificaties, ongeacht of de geleverde kwalificatie in de betreffende zaak een verzochte of niet-verzochte kwalificatie betrof.
→ behoud van 153.345 zaken (niet geselecteerd: 9.844 zaken waarvan gevraagde kwalificatie niet opgevraagd (N=9.844) of onbekend (N=6)).
Opmerking: opgevraagde kwalificaties 405, 406 en 512 zijn niet als gevraagde kwalificaties aanwezig.
- o Stap 2: van de door O&A verzochte gevraagde kwalificaties zijn enkel de werksoorten meegenomen die een aanvraag door klanten behelzen waarvoor geen eerdere vergunning vereist is, te weten:
 - Artikel 64
 - MIV-TEV
 - MIV-dip
 - MIV-ref
 - VVR EU
 - VVR zonder MIV

→ behoud van 108.098 zaken (andere 43.247 betreffen geen aanvragen door klant)

Controle data voor 2013

In 2013 is een andere datawarehousesysteem in gebruik genomen. De gegevens van voor 2013 zijn niet gevalideerd door het datawarehouse. In overleg met BIC is besloten dat bij dit onderzoek per kwalificatie bekeken zal worden of de data voor 2013 betrouwbaar genoeg zijn om meegenomen te worden voor dit onderzoek. Volgens BIC is er sprake van enige betrouwbaarheid indien de aantallen voor 2013 geen grote verschillen vertonen met cijfer van net na 2013. Als er wel een groot verschil is, zijn we nagelopen of hier een inhoudelijk logische verklaring voor is alvorens de data als onbetrouwbaar te kwalificeren.

Bijlage B – Overzicht reguliere humanitaire en familiegerelateerde regelingen

Veel van de humanitaire en familiegerelateerde verblijfsregelingen in Nederland staan in de onderdelen B7 (gezinsmigratie), B8 en B9 (beide humanitaire redenen) van de Vreemdelingencirculaire 2000 (B). Volgens deze regelingen kunnen personen anno 2022 onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning in Nederland in verband met dan wel als:

- familie & kinderen:
 - *huwelijk of (geregistreerd) partnerschap*⁷³;
 - *gezinshereniging bij minderjarige houder verblijfsvergunning asiel*⁷⁴;
 - *het recht op familie- of gezinsleven* zoals bedoeld in Artikel 8 EVRM⁷⁵ en na verblijf als familie- of gezinslid⁷⁶ of als minderjarige i.h.k.v. verblijf als familie- of gezinslid⁷⁷;
 - kind dat
 - *in Nederland geboren*⁷⁸;
 - *een adoptie(f)kind*⁷⁹;
 - *een pleegkind*⁸⁰; of
 - *minderjarig*⁸¹;
 - *minderjarig, verwesterd, schoolgaand en vrouw*⁸²;
 - *minderjarig met een opgelegde kindbeschermingsmaatregel* is⁸³;
 - *in een pleeggezin of instelling* geplaatst is op grond van het Haags Kinderbeschermingsverdrag 1996⁸⁴;
 - *alleenstaand en minderjarig* is en voor 1 juni 2013 een aanvraag ingediend heeft of verblijf heeft ontvangen als amv⁸⁵;
- slachtoffers en getuigen:
 - *eergerelateerd en huiselijk geweld*⁸⁶ en na verblijf als slachtoffer van (dreigend) eergerelateerd geweld of (dreigend) huiselijk geweld⁸⁷;
 - *slachtoffer of getuige-aangever van mensenhandel*⁸⁸ en na verblijf als slachtoffer van mensenhandel, slachtoffer-aangever, slachtoffer die geen aangifte kan of wil doen of getuige-aangever⁸⁹;

73 Vc B7/3.1

74 Vc B7/3.4

75 Vc B7/3.8

76 Vc B9/8

77 Vc B9/7

78 Vc B7/3.3

79 Vc B7/3.6

80 Vc B7/3.7

81 Vc B7/3.2

82 Vc B8/10

83 Vc B8/13, B9/16

84 Vc B8/11, B9/15

85 Vc B8/7

86 Vc B8/2

87 Vc B9/11

88 Vc B8/3

89 Vc B9/10, B9/12, B9/13

- *beschermde getuige* in beschermingsprogramma van de Politie Landelijke Eenheid⁹⁰;
- medisch:
 - een *medische behandeling*⁹¹ en na verblijf i.h.k.v. medische behandeling⁹²;
 - de *terminale fase van een ziekte*⁹³; en
 - uitstel van vertrek uit Nederland wanneer *reizen medisch gezien onmogelijk of onverantwoord* is voor de hoofdpersoon of een gezinslid daarvan⁹⁴.
- m.b.t. eerder verblijf in Nederland:
 - het *recht op privéleven* als bedoeld in artikel 8 EVRM⁹⁵;
 - *remigratie en terugkeeroptie* op grond van artikel 8 Remigratiewet⁹⁶ en terugkeeroptie voor minderjarigen⁹⁷;
 - *oud-Nederlander*⁹⁸;
 - *afwachting van een verzoek om vaststelling van Nederlanderschap*⁹⁹;
- overig:
 - *buiten eigen schuld niet uit Nederland* kunnen vertrekken¹⁰⁰; en
 - een *schrijnende situatie door een combinatie van bijzondere omstandigheden m.b.t. aanvrager* voordat de beslissing op diens eerste aanvraag onherroepelijk is geworden¹⁰¹.

90 Vc B8/14, B9/17

91 Vc B7/3.5, B8/9

92 Vc B9/9

93 Vc B8/12

94 Vc A3/7

95 Vc B9/14

96 Vc B8/5, B9/4

97 Vc B9/5

98 Vc B9/2

99 Vc B8/8

100 Vc B8/4, B8/6

101 Vc B11/2.5