



Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2022

De Staat van Migratie 2022

Inhoudsopgave

Inleiding	6
Hoofdstuk 1 Migratie en de blik vooruit	17
1.1 Migratie en grip	19
1.2 Reguliere migratie naar en binnen de Europese Unie	21
1.3 Asielmigratie	24
1.4 Toezicht en vertrek	29
1.5 Huisvesting, inburgering en naturalisatie	31
1.6 Implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol	33
1.7 Ontwikkelingen ten gevolge van de oorlog in Oekraïne	38
Hoofdstuk 2 Migratie in perspectief	42
2.1 Migratie wereldwijd en in de EU	43
2.1.1 Migratie wereldwijd	43
2.1.2 Migratie in de Europese Unie	45
2.2 Migratie in Nederland	47
2.2.1 Migranten van buiten de EU/EFTA	49
2.2.2 Migranten vanuit de EU/EFTA	51
2.2.3 Trends in asielmigratie	52
2.2.4 Trends in vertrek	54
2.2.5 Trends in huisvesting vergunninghouders	54
2.2.6 Trends in naturalisatie	56
Hoofdstuk 3 Migratie van buiten de Europese Unie	57
3.1 Wat is de omvang van reguliere migratie van buiten de EU naar de EU?	58
3.2 Wat is de omvang van reguliere migratie van buiten de EU naar Nederland?	60
3.2.1 Hoe verloopt een reguliere aanvraag?	60
3.2.2 Hoeveel reguliere migranten van buiten de EU komen naar Nederland?	61
3.2.3 Soort verblijfsvergunning	62
3.2.4 Waar komen de migranten die van buiten de EU naar Nederland komen vandaan?	73
3.2.5 Wat valt nog meer onder regulier toelatingsbeleid?	74
3.2.6 Hoelang verblijven vreemdelingen in Nederland?	76
Hoofdstuk 4 Migratie binnen de Europese Unie	77
4.1 Wat is de omvang van migratie binnen de EU?	78
4.1.1 Het verblijf op grond van het vrij verkeer van studenten, werknemers en financieel onafhankelijken	78
4.1.2 Het vrij verkeer van diensten	79
4.2 Wat is de omvang van migratie vanuit de EU naar Nederland?	79
4.2.1 Hoeveel migranten van andere EU-lidstaten komen naar Nederland?	79
4.2.2 Uit welke lidstaten van de EU zijn migranten in Nederland afkomstig?	80
4.2.3 Hoeveel migranten van andere EU-lidstaten zijn naar Nederland gekomen op grond van het vrij verkeer van diensten?	81
4.3 Verblijfsduur	83
4.3.1 Emigratie	84

Hoofdstuk 5 Asielmigratie	85
5.1 Wat is de omvang van asielmigratie wereldwijd?	86
5.1.1 Hoeveel ontheemden zijn er wereldwijd en waar bevinden zij zich?	86
5.1.2 Welke oplossingen zijn er voor vluchtelingen?	87
5.1.3 Hoe draagt Nederland bij op internationaal niveau?	88
5.2 Wat is de omvang van asielmigratie naar de EU?	92
5.2.1 Hoeveel asielzoekers zijn naar de EU gekomen in 2021?	92
5.2.2 Waar komen de asielzoekers vandaan die naar de EU zijn gekomen?	94
5.2.3 Hoeveel asielzoekers in de EU krijgen een asielvergunning?	95
5.2.4 Wat is de omvang van secundaire migratie?	98
5.3 Wat is de omvang van asielmigratie naar Nederland?	100
5.3.1 Hoe verloopt een asiel aanvraag?	100
5.3.2 Wat is de omvang en herkomst van de asielaanvragers in Nederland?	103
5.3.3 Hoeveel asielzoekers zaten in de opvang?	107
5.3.4 Hoe lang duurt de asielprocedure?	111
5.3.5 Hoeveel asielzoekers krijgen een verblijfsvergunning en hoe vaak wordt beroep ingediend?	114
Hoofdstuk 6 Toezicht en vertrek	118
6.1 Wat is de omvang van toezicht in de EU?	120
6.1.1 Grenstoezicht en informatietechnologie	120
6.1.2 Toegangswegingen	120
6.1.3 Illegale grensoverschrijdingen	121
6.2 Wat is de omvang van vertrek uit de EU?	123
6.2.1 Emigratie	123
6.2.2 Aantoonbaar vertrek	125
6.3 Wat is de omvang van toezicht in Nederland?	126
6.3.1 Wat is de procedure van grenstoezicht en toegangsweging?	126
6.3.2 Bij hoeveel personen is de toegang geweigerd aan de grens?	128
6.3.3 Hoe verloopt het proces van toezicht?	132
6.4 Hoeveel migranten zijn uit Nederland vertrokken en hoe verloopt het vertrekproces?	136
6.4.1 Hoeveel personen zijn geëmigreerd uit Nederland?	136
6.4.2 Hoe verloopt het proces van vertrek van vertrekplichtige vreemdelingen?	137
6.4.3 Hoeveel vertrekplichtige vreemdelingen zijn vertrokken uit Nederland?	137
6.4.4 Hoeveel vreemdelingen hebben een bestendige oplossing gekregen in het kader van LVV?	146
Hoofdstuk 7 Huisvesting, inburgering en naturalisatie	148
7.1 Hoeveel vergunninghouders zijn gehuisvest?	149
7.2 Hoeveel migranten zijn inburgeringsplichtig?	152
7.3 Hoeveel migranten zijn genaturaliseerd?	155
7.3.1 Staatloosheid	156
Bijlagen	157
Bijlage I Jurisprudentie	158
Bijlage II Methodologie	163
Bijlage III Onderzoeken	164
Bijlage IV Organisaties	169
Bijlage V Afkortingen	173

Inleiding

Voor u ligt de tweede editie van de Staat van Migratie van het kabinet. De Staat van Migratie zet de relevante cijfermatige en beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van migratie op een integrale, feitelijke en samenhangende wijze op een rij. Dit past binnen de ambitie van dit kabinet om meer grip op migratie te krijgen. Grip begint immers met inzicht en overzicht, over de feiten en over de inzet vanuit beleid, zonder daarbij uitpuittend te willen zijn of de complexiteit van migratievraagstuk geweld aan te doen. Het streven is dat dergelijk inzicht ook een bijdrage kan leveren aan het politieke en maatschappelijke debat over migratie.

De inhoud is zowel nieuw als vertrouwd. Net zoals in de vorige editie van de Staat van Migratie staan ook in deze editie ontwikkelingen over de volle breedte van het migratiedomein centraal. Zo wordt ingegaan op de aantallen migranten op Nederlands, Europees en internationaal niveau; de migratiebewegingen van migranten naar Nederland voor bijvoorbeeld werk, gezin en studie van binnen de Europese Unie, van buiten de Europese Unie en asielmigranten; en de aantallen van vertrek, huisvesting, inburgering en naturalisatie.

Nieuw aan de Staat van Migratie 2022 is dat beleidsmatige ontwikkelingen zijn opgenomen. De vorige editie van de Staat van Migratie kwam tot stand tijdens een demissionaire kabinetsperiode. Met het aantreden van het kabinet Rutte IV op 10 januari 2022 is er weer een nieuw kabinet met nieuwe plannen en ambities die verwoord staan in het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

De voorliggende Staat van Migratie is op twee manieren beleidsrijk gemaakt. Ten eerste begint deze editie van de Staat van Migratie met een hoofdstuk waarin wordt ingegaan op de kabinetsbrede inzet op het gebied van migratie aan de hand van de ambities uit het coalitieakkoord. Deze rapportage geeft daarmee het eerste integrale beeld van de realisatie van het nieuwe kabinetsbeleid. Daarbij moet meteen worden aangetekend dat de ontwikkelingen in het migratiedomein lastig te voorspellen zijn. Zo heeft de situatie in Oekraïne veel invloed op Nederland in het algemeen en het migratiedomein in het bijzonder. Deze gebeurtenis was niet voorzien bij het opstellen van het coalitieakkoord en derhalve ook niet benoemd, maar - gezien de grote invloed hiervan – zijn de instroom en opvang van ontheemden uit Oekraïne opgenomen in het eerste hoofdstuk. Ten tweede wordt in de thematische hoofdstukken teruggeblikt op de belangrijkste beleidsmatige ontwikkelingen van 2021.

In bijlage II Methodologie vindt u meer informatie over de cijfers en daarbij gemaakte afwegingen in deze rapportage. Er is gebruik gemaakt van cijfers op nationaal, Europees en internationaal niveau. Veelal zijn de cijfers afkomstig van organisaties uit de migratieketen, maar ook aan andere instanties zijn cijfers ontleend. De beperkingen op de beschikbaarheid en de onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers zijn zoveel mogelijk aangegeven.

Over het onderwerp migratie worden met regelmaat stevige discussies gevoerd en zijn de maatschappelijke opvattingen niet altijd gelijklopend en soms beladen. Wat echter onveranderd blijft, is dat achter die discussies vele partijen werkzaam zijn die zich onverkort inspannen om zo goed mogelijk uitvoering te geven aan de gemaakte keuzes. Van de (uitvoerings-)organisaties tot medeoverheden, van de advocatuur tot niet-gouvernementele organisaties en vele anderen. Voor elk van hen geldt dat inhoudelijke expertise en oprechte inzet op waarde worden geschat.

Afbakening Staat van Migratie

In deze rapportage staat het fenomeen migratie centraal. Zo wordt inzicht gegeven in de diverse typen migratiebewegingen en de daarbij behorende juridische en beleidskaders. Het functioneren van de uitvoeringsorganisaties binnen het migratiedomein is geen onderdeel van deze rapportage, maar is opgenomen in diverse uitgaven van de Stand van de Uitvoering.¹

¹ Zie bijvoorbeeld [Stand van de Uitvoering IND](#) en [Stand van de Uitvoering DT&V](#).

Bijzondere vermelding verdient de voorloper van de Staat van Migratie, de zogeheten Integrale Migratieagenda. In deze agenda werden de beleidsvoornemens op het terrein van migratie van het kabinet Rutte III door middel van een 'zespijleragenda' aan elkaar verbonden. De doorontwikkeling van de agenda tot de Staat van Migratie laat onverlet dat ook dit kabinet nadrukkelijk kiest voor een brede, integrale benadering van het migratievraagstuk. Bovendien vertonen de inhoudelijke thema's in beide producten grote gelijkenis, ook al is in de Staat van Migratie gekozen voor een andere opbouw.

Ook de verhouding van de Staat van Migratie tot het Incidentenoverzicht 2021 vereist enige toelichting. Sinds dit jaar wordt het incidentenoverzicht opgesteld door, en onder verantwoordelijkheid van, het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). Dit overzicht biedt kwantitatief inzicht in het aantal geregistreerde incidenten op COA-locaties en misdrijven waarvan vreemdelingen worden verdacht in 2020 en 2021. Dergelijke cijfers zijn daarom niet opgenomen in de Staat van Migratie.

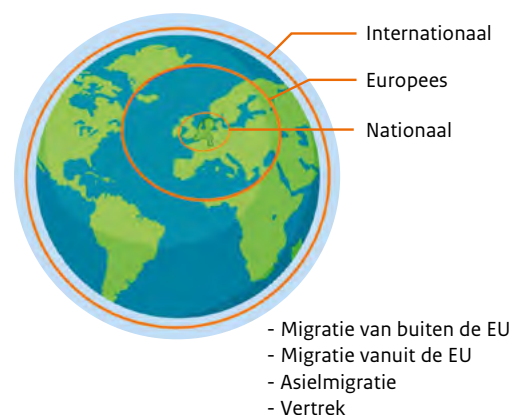
Omdat migratie een veelzijdig fenomeen is, kunnen nog veel meer dwarsverbanden worden gelegd. In de Staat van Migratie wordt met enige regelmaat doorverwezen naar rapportages en stukken die zijn opgesteld vanuit aanpalende beleidsterreinen. Daarbij valt te denken aan de Beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking², de Staat van het Consulaire³ en de Nationale Woon- en Bouwagenda⁴.

Hoewel Nederland als land ook verantwoordelijkheid draagt voor het migratiebeleid van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius (oftewel Caribisch Nederland), beperkt deze editie zich tot Europees Nederland.⁵

In deze editie staan (beleidsmatige) ontwikkelingen op het gebied van migratie beschreven die hebben plaatsgevonden tot en met 17 juni 2022. Ontwikkelingen na deze datum zullen worden opgenomen in de Staat van Migratie 2023.

Opbouw Staat van Migratie 2022

De hoofdstukken in de Staat van Migratie 2022 zijn op vergelijkbare wijze opgebouwd. Eerst wordt het internationale, dan het Europese en dan het nationale perspectief weergegeven. Zo wordt per thema eerst een breed internationaal en Europees kader geschetst, voordat wordt ingegaan op het Nederlandse perspectief.



² De nieuwe Beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is op het moment van schrijven nog niet gepubliceerd.

³ [Staat van het Consulaire](#)

⁴ [Nationale woon- en bouwagenda](#), maart 2022.

⁵ Zie verder de JenV-beleidsagenda Caribisch Nederland (2021-2025): [Werken aan veiligheid en rechtvaardigheid in Caribisch Nederland](#). Binnen het Koninkrijk der Nederlanden geldt migratie als landsaangelegenheid. De autonome landen Aruba, Curaçao en Sint-Maarten zijn elk voor hun eigen migratiebeleid verantwoordelijk.

De Staat van Migratie begint met het hoofdstuk *Migratie en de blik vooruit*. Hierin wordt een vooruitblik gegeven op de tenuitvoerlegging van de ambities uit het coalitieakkoord ten aanzien van migratie. Het bevat een eerste beeld van de voortgang die is geboekt en beschrijft zoveel als mogelijk de nadere uitwerking van individuele maatregelen.

In het tweede hoofdstuk *Migratie in perspectief* worden de ontwikkelingen op het gebied van migratie in 2021 in een meerjarig historisch kader geplaatst. Het geeft daarmee tevens een samenvatting van de verschillende thematische hoofdstukken.

Hoofdstukken 3 tot en met 7 bevatten per thema cijfers over 2021 in vergelijking met 2020 en 2019. De cijfers van 2021 worden met twee voorgaande jaren vergeleken in plaats van met één voorgaand jaar zoals gebruikelijk is. De reden hiervoor is dat de COVID-19-pandemie grote invloed heeft gehad op het aantal migranten dat in 2020 van en naar de Europese Unie en Nederland is gegaan. Het jaar 2020 was ook voor migratie een uitzonderlijk jaar en vormt daarmee een minder goed referentiejaar. Om de ontwikkelingen in 2021 beter te kunnen duiden, wordt daarom eenmalig ook de data over 2019 getoond.

Migratie van buiten de Europese Unie Ongeveer een derde van de instroom van migranten in Nederland betreft reguliere migranten van buiten de Europese Unie (EU). Hoofdzakelijk gaat het om migranten die voor hun gezin, werk of studie naar Nederland komen. Het kan ook gaan om culturele uitwisseling of verblijf om humanitaire redenen.

Migratie binnen de Europese Unie Meer dan de helft van de instroom van migranten in Nederland bestaat uit personen uit andere lidstaten van de EU. Deze EU-burgers hebben onder voorwaarden het recht om naar een andere lidstaat te verhuizen om een baan te zoeken, te werken, te studeren of te verblijven, gebruik makend van de hen door de EU-verdragen toegekende fundamentele rechten op 'vrij verkeer van personen, diensten en werknemers' binnen de EU.

Asielmigratie De asielinstroom vormt – gezien over de periode 2012-2021 - gemiddeld 12% per jaar van de totale migratie naar Nederland. De asielinstroom bestaat uit het aantal ingediende asielaanvragen, zowel eerste aanvragen (inclusief geboorten) als tweede en volgende aanvragen, nareizende gezinsleden van vergunninghouders, herplaatste kwetsbare personen en hervestigde vluchtelingen.

Toezicht en vertrek Om te kunnen reizen naar het Schengengebied, moet een reiziger voldoen aan de criteria van de Schengengrenscode om de grens te mogen passeren. Een deel van de reizigers dat wordt gecontroleerd aan de grenzen van Nederland, voldoet niet aan deze criteria en wordt daarom de toegang tot Nederland geweigerd.

De meerderheid van de migranten die naar Nederland komt, vertrekt ook weer zelfstandig. Een deel van het vertrek van migranten uit Nederland vergt wel inspanning van de overheid, namelijk het faciliteren dan wel organiseren van het zelfstandig of waar aangewezen gedwongen vertrek van migranten die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven. Dit betreft migranten wiens asielaanvraag is afgewezen of migranten die worden aangetroffen bij toezichtscontroles en geen rechtmatig verblijf (meer) hebben.

Huisvesting, inburgering en naturalisatie Voor een volledig beeld van alle relevante aspecten van het migratiebeleid wordt in deze rapportage ook gekeken naar migranten die (langere tijd) in Nederland verblijven. Denk daarbij aan thema's zoals huisvesting van asielzoekers die een vergunning op een asielaanvraag hebben verkregen (vergunninghouders), inburgering en migranten die de Nederlandse nationaliteit aanvragen (naturalisatie).

Ten slotte

De Staat van Migratie is continu in ontwikkeling. Dat betekent dat de gepresenteerde cijfermatige en beleidsmatige ontwikkelingen steeds worden herijkt en verrijkt naar gelang de informatiebehoefte en beschikbaarheid van data. Het streven is dat de Staat van Migratie daarmee uitgroeit tot dé jaarlijkse rapportage over migratie en de invloed daarvan op de Nederlandse samenleving.

Hoewel in de Staat van Migratie steeds op basis van gezaghebbende bronnen is gewerkt aan een zo objectief mogelijke weergave van feitelijkheden blijft het risico bestaan dat daarin onbedoeld fouten voorkomen of onbedoelde indrukken ontstaan. Aan de opgenomen onderwerpen, cijfers en duiding in deze rapportage is een zekere selectie voorafgegaan. Aangezien iedere selectie voor interpretatie vatbaar is, is het goed om expliciet te benoemen dat het uitgangspunt is om een zo feitelijk mogelijk overzicht te bieden van het brede migratiedomein. Desondanks blijven dergelijke risico's altijd aanwezig in dit soort rapportages.



De Staat van Migratie 2022: Migratie in perspectief

INTERNATIONAAL EN EUROPEES 2021

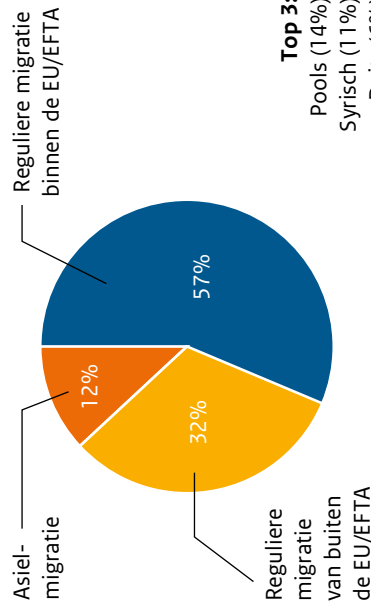


- ▶ Wereldwijde **reisbeperkingen** door COVID-19
- ▶ **84 miljoen** ontheemden waarvan 20,8 miljoen onder UNHCR mandaat
- ▶ Meeste migratie naar de EU vanwege arbeid (40% in 2020)
- ▶ **535 duizend** eerste asielaanvragen in de EU



TYPE MIGRATIE

(Gemiddeld over 10 jaar)



Top 3:

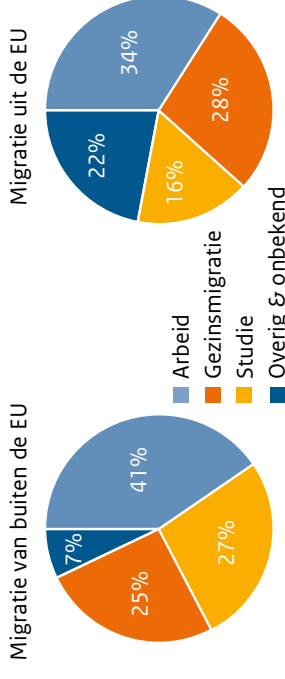
Pools (14%)
Syrisch (11%)
Duits (6%)

MIGRATIE NAAR EN VANUIT NL 2021

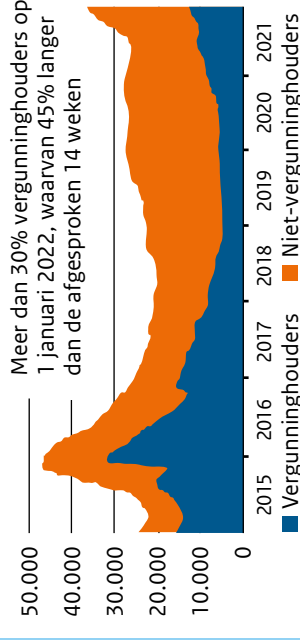


Immigratie: 252.528 - Emigratie: 145.330
Migratiesaldo **107.198**

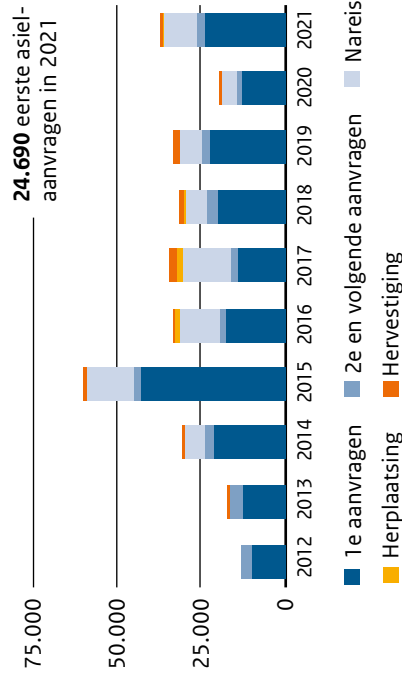
MIGRATIEMOTIEVEN REGULIER (Gem. over 10 jaar)



BEZETTING COA



ASIELMIGRATIE



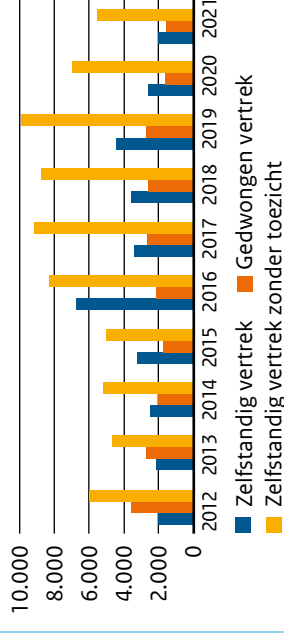
HUISVESTING EN NATURALISATIE 2021



Taakstelling: 24.500 ▶ Realisatie: 22.377

59.680 aanvragen ▶ 98% ingewilligd
47% van Syrische vergunninghouders

VERTREK UIT CASELOAD DT&V





De Staat van Migratie 2022: Migratie van buiten de EU 2021

MIGRATIE NAAR EN VANUIT DE EU 2020

Immigratie: 1,92 miljoen - Emigratie: 0,96 miljoen

Migratiesaldo van niet-EU burgers **960.000**

MIGRATIE VAN BUITEN EU



92.340 aanvragen ingediend waarvan
84% MVV-plichtig
1.450 aanvragen ingediend voor
erkend referentschap
92.105 registraties in de BRP
(voorlopige cijfers)

VISA KORT VERBLIJF



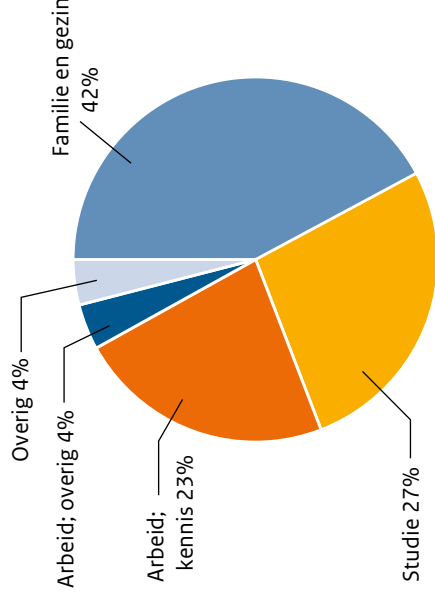
138.000 aanvragen visa kort verblijf
46% vanwege professionele redenen
Top 3: 1. Filipijnen
2. Turkije
3. India

EMIGRATIE (incl. administratieve correcties)



5 op de 10 migranten vertrekt binnen 10 jaar
33.359 personen uitgeschreven uit de BRP
Migratiesaldo: **58.746**

MIGRATIEMOTIEVEN NIET-EU/EFTA (regulier)



FAMILIE EN GEZIN

42.690 aanvragen ingediend ▶ 82% ingewilligd
Top 3: 1. India 2. Turkije 3. Syrië

STUDIEMIGRATIE

20.560 aanvragen ingediend ▶ 99% ingewilligd
Top 3: 1. China 2. India 3. VS

ARBEID: KENNIS

22.840 aanvragen ingediend ▶ 94% ingewilligd
Top 3: 1. India 2. China 3. Turkije

ARBEID: OVERIG

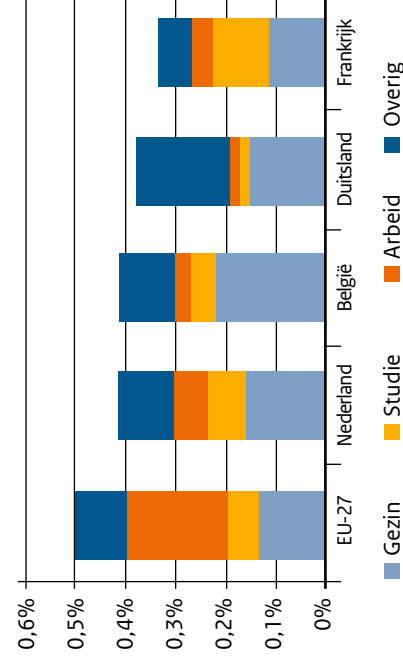
3.300 aanvragen ingediend ▶ 72% ingewilligd
Top 3: 1. China 2. VS 3. India

OVERIG (uitwisseling, humanitair)

2.960 aanvragen ingediend ▶ 72% ingewilligd
Top 3: 1. China 2. VS 3. India

VERGELEKEN MET BUURLANDEN

Aantal eerste verblijfsvergunningen als % van de bevolking (2020):





De Staat van Migratie 2022: Migratie binnen de EU 2021

VRIJ VERKEER VAN PERSONEN



EU-burgers hebben onder voorwaarden het recht om in een andere EU-lidstaat werk te zoeken, te werken, te studeren of te verblijven en op gelijke behandeling als de onderdanen van de lidstaat waar de EU-burger verblijft.

IMMIGRATIE VANUIT DE EU

115.951

registraties in de BRP
(voorlopige cijfers)

EMIGRATIE (incl. administratieve correcties)



6 op de 10 migranten vertrekt
binnen 10 jaar

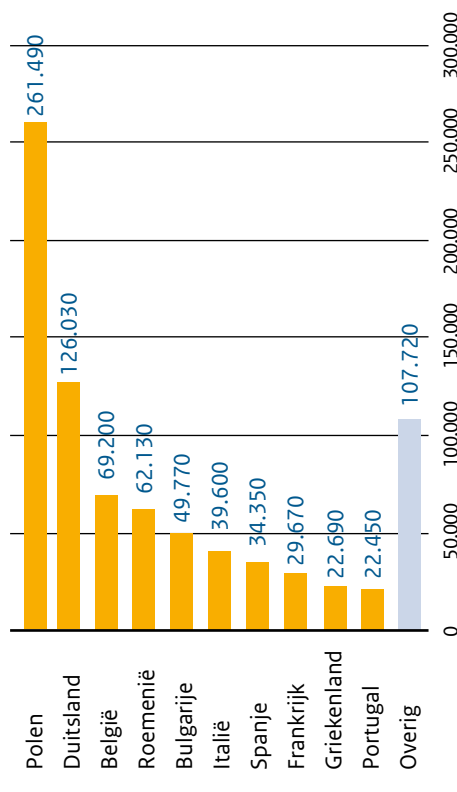
67.197 personen uitgeschreven
uit de BRP

Migratiesaldo: **48.754**

(voorlopige cijfers)



EU-MIGRANTEN IN NEDERLAND NAAR GEBOORTELAND (2020)



VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN

377.260 meldingen, waarvan 7.070 door zelfstandigen

Sectoren excl. wegtransport: **76.410**

Werknemers:	EU-burgers	Derlanders
Vestigingsland	61.530	55.310
1. Polen	6.240	39.330
2. Litouwen	20.080	3.360
3. Spanje	19.130	200
4. Roemenië	17.410	750
5. Duitsland		

Zelfstandigen:

Top 3: Polen, Slowakije, België

Wegtransport: **300.850**

Werknemers:	EU-burgers	Derlanders
Vestigingsland	12.950	7.740
1. Polen	14.780	1.660
2. Duitsland	6.830	4.530
3. Litouwen	7.020	370
4. België	2.590	240
5. Portugal		

Zelfstandigen:

Top 3: Polen, Spanje, België



De Staat van Migratie 2022: Asielmigratie 2021

VLUCHTELINGEN WERELDWIJD

De volgende vijf landen vingen in 2021 de meeste vluchtelingen op:

1. Turkije 3,7 miljoen
2. Colombia 1,7 miljoen
3. Oeganda 1,5 miljoen
4. Pakistan 1,4 miljoen
5. Duitsland 1,2 miljoen



ASIELINSTROOM IN DE EU

534.980

eerste asielaanvragen ingediend

- Top 3:
1. Duitsland (28%)
 2. Frankrijk (19%)
 3. Spanje (12%)



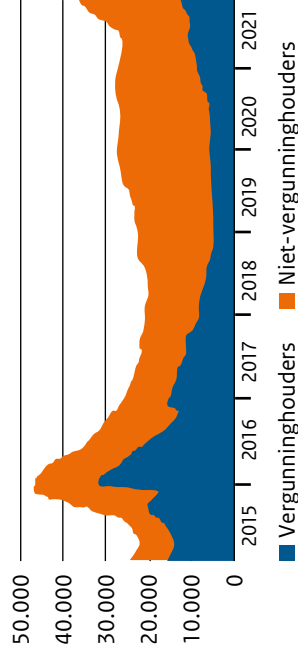
Nederland:
plaats 6 (5%)

OPVANG IN NL

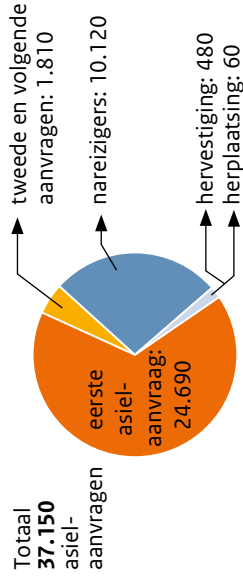
(31 december 2021)

36.530

ruim 30% vergunninghouders



ASIELINSTROOM IN NEDERLAND



AANVRAGEN NAREIS

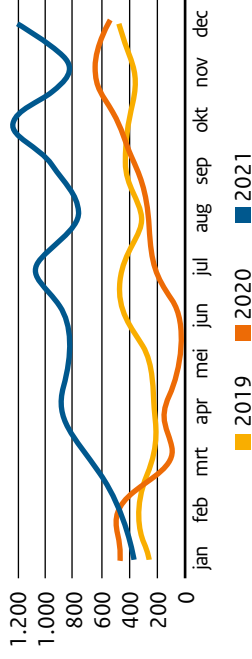


MVV Nareis: **13.980** aanvragen ingediend
81% inwilliging in eerste aanleg

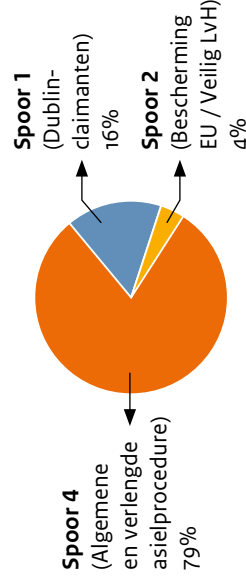
8 EVRM: **4.900** aanvragen ingediend
44% inwilliging in eerste aanleg

INGEREISDE NAREIZIGERS

Aanzienlijk hoger dan in afgelopen jaren;
vooral in de tweede helft van 2021



EERSTE ASIELAANVRAGEN



INWILLIGINGSPERCENTAGE

Inwilligingspercentage eerste asiel-aanvragen



59%

- Top 5 afgehandelde eerste asielaanvragen:
1. Syrië 83%
 2. Afghanistan* 93%
 3. Iran 66%
 4. Turkije 91%
 5. Algerije 1%

* Vanaf 26 augustus 2021 besluit- en vertrekmaratorium voor Afghanistan (uitzondering voor o.a. Dublin-claimanten en asiel-aanvragen i.h.k.v. evacuatie uit Afghanistan)



De Staat van Migratie 2022: Toezicht en vertrek 2021

TOEZICHT



Grenstoezicht: controle op juiste documenten voor toegang tot Nederland



Binnenlands toezicht: controle op juiste documenten voor verblijf in Nederland

GRENSTOEZICHT

- ▶ **196.000** irreguliere grensoverschrijdingen aan de EU-buitengrenzen
- ▶ **139.000** toegangswegwijzingen in de EU

29,1 miljoen

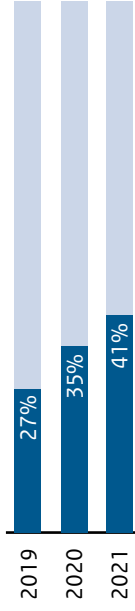
reizigers via vijf Nederlandse luchthavens

4.890

toegangswegwijzingen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen van Nederland

BINNENLANDS TOEZICHT

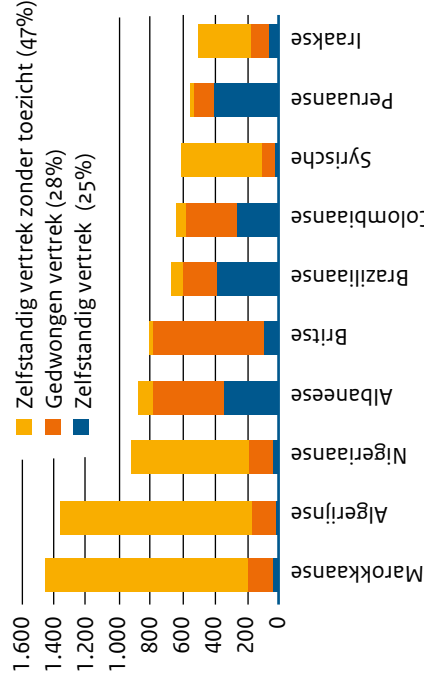
Minder controles, maar effectiever



2.930 vreemdelingen ingestroomd in vreemdelingenbewaring

1. Albanië (15%) / 2. Marokko (10%) / 3. Algerije (10%)

KETENBREED VERTREK

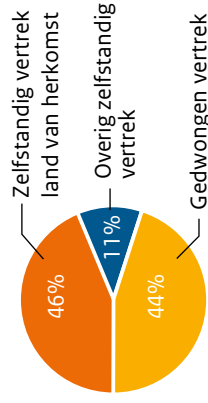


VERTREK UIT CASELOAD DT&V

9.330 personen vertrokken, waarvan **40%** aantoonbaar

IOM

61% van het zelfstandig vertrek via IOM of NGO's



IMPACT COVID-19

- ▶ Stagnerende terugkeer sinds COVID-19, o.a. vanwege testverplichting
- ▶ **1.360** vluchten geannuleerd
- ▶ **500** uiterste overdrachtsdata in Dublinzaken verlopen

VERTREK EU

83.000

derdelanders met een terugkeerbesluit vertrokken uit de EU

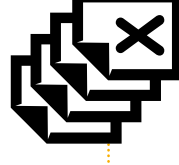
- ▶ **17.090** ondersteund door IOM
- ▶ **18.300** ondersteund door Frontex
- ▶ **3.980** vertrekken via Frontex



OPENBARE ORDE

350

ongewenste verklaringen



ingetrokken asielvergunningen

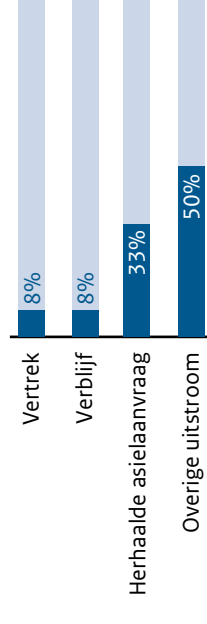
200

zware inreisverboden

afgewezen asielaanvragen

20

UITSTROOM UIT LVV





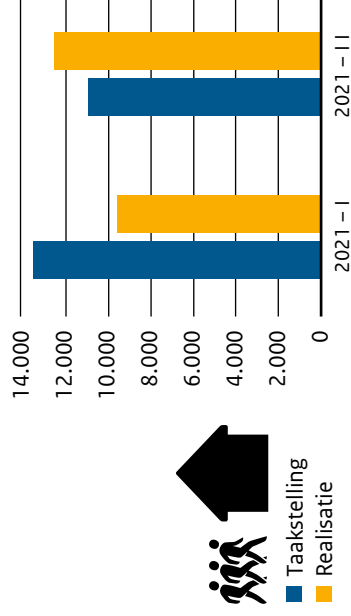
De Staat van Migratie 2022: Huisvesting, inburgering en naturalisatie 2021

HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS

Taakstelling gemeenten

24.500

Realisatie
22.377



■ Taakstelling
■ Realisatie

EXTRA ONDERSTEUNING VAN GEMEENTEN

30 grote gezinnen in 2021-I
60 grote gezinnen in 2021-II

Pilot extra ondersteuning bij huisvesting grote gezinnen

70 vergunninghouders

Hotel- en accommodatie-regeling (HAR)

963 woonruimtes

Regeling aandachtsgroepen

800 woonruimtes tot 2023

Regeling vergunninghouders

Handreiking tussen-voorzieningen

INBURGERING

Wie is inburgeringsplichtig?

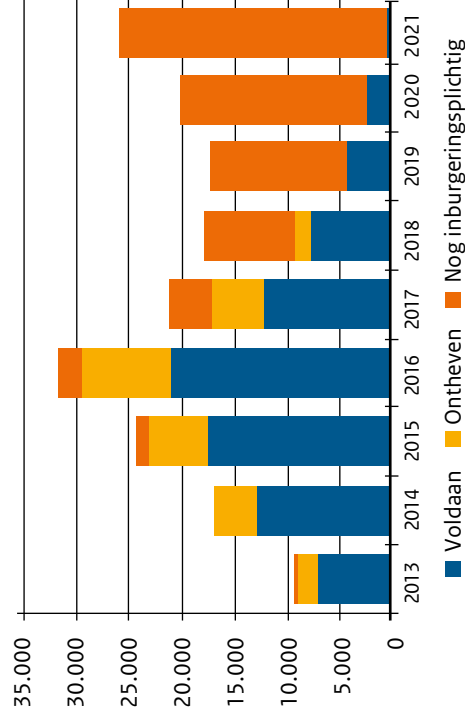
- ▶ Houders verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd en nareizende familieleden
- ▶ Houders verblijfsvergunning regulier bepaalde tijd: gezins- en overige migranten

WET INBURGERING



- Wet inburgering 2021 ▶ Per 1 januari 2022
Wet inburgering 2013:
- ▶ Wet- en regelgeving vanaf 1 januari 2022 gewijzigd
 - ▶ Financiële ondersteuning gemeenten

AFRONDING INBURGERINGSPLICHT



NATURALISATIE

Inburgering is een van de voorwaarden om het Nederlanderschap te kunnen aanvragen

NATURALISATIEVERZOEKEN



59.680

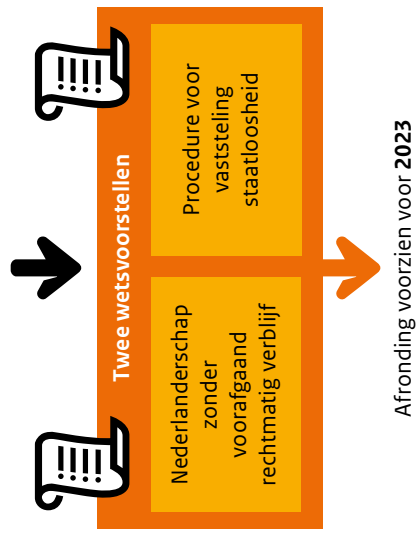
aanvragen

▶ 98% ingewilligd

47% van Syrische vergunninghouders

STAATLOOSHEID

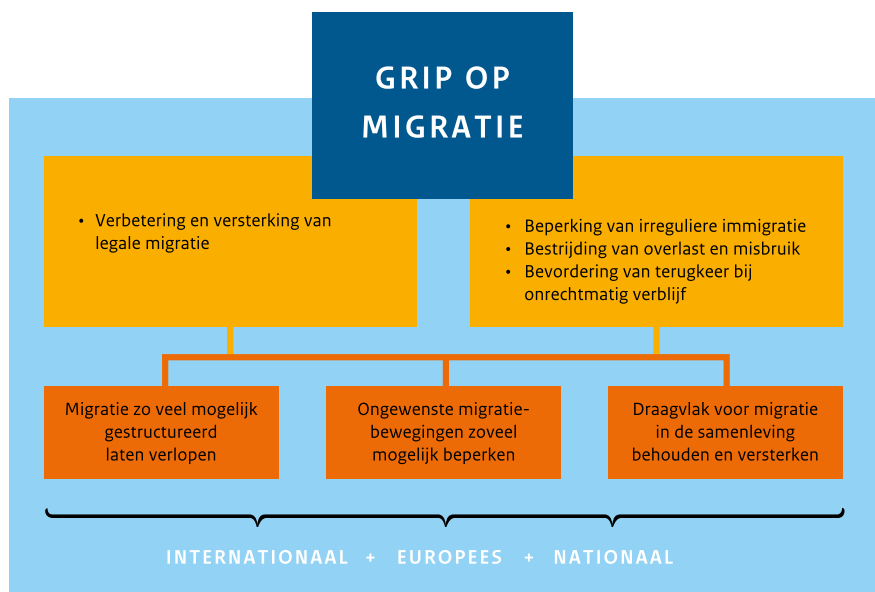
VN-verdragen over staatloosheid



Hoofdstuk 1

Migratie en de blik vooruit

Een rechtvaardig, humaan en effectief asiel- en migratiebeleid. Dat is de kern van 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst',⁶ het coalitieakkoord dat op 15 december 2021 is gepresenteerd. Het kabinet legt daarin een duidelijke en integrale blik op migratie neer: er moet meer grip op migratie komen. Wie komt er binnen, wie mag blijven en wie moet vertrekken? De kabinetsinzet stoelt op twee pijlers: het verbeteren en versterken van legale migratie en parallel het beperken van irreguliere migratie, bestrijden van overlast en misbruik en bevorderen van terugkeer bij onrechtmatig verblijf. Het doel van het kabinet is om migratie zoveel mogelijk gestructureerd te laten verlopen, ongewenste migratiebewegingen zoveel mogelijk te beperken en het draagvlak voor migratie in onze samenleving te behouden en versterken.



Het coalitieakkoord bevat diverse maatregelen die bijdragen aan dit doel. In dit hoofdstuk is de uitwerking van de maatregelen opgenomen, zoals dat voorheen gebeurde in de 'Integrale Migratieagenda'.⁷ De maatregelen verschillen in aard en omvang, maar bestrijken als totaal de volle breedte van het migratiedomein en dragen zo bij aan de gewenste en noodzakelijke integraliteit. Het gaat zowel om bestaande maatregelen als maatregelen die nieuw zijn. Waar sommige maatregelen vooral op de uitvoering zien, is voor andere maatregelen een beleids- of wetgevingstraject nodig. Een deel van de maatregelen kan op nationaal niveau worden opgepakt, waar nodig en wenselijk samen met medeoverheden, terwijl voor een ander deel samenwerking binnen en buiten de Europese Unie gezocht moet worden. Door deze variabelen verschilt de uitwerking per maatregel in aanpak en tijdsduur.

Dit hoofdstuk begint met een paragraaf met overkoepelende ambities om meer grip op migratie te krijgen. Daarna sluit dit hoofdstuk zoveel mogelijk aan bij de thematische opbouw van de Staat van Migratie. Zo kunnen de ambities en maatregelen uit het coalitieakkoord in verband worden gebracht met de beleids- en cijfermatige ontwikkelingen in 2021. Aansluitend wordt een aparte paragraaf gewijd aan de integrale uitvoering van de aanbevelingen in het rapport van de Commissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht,⁸ beter bekend als de Commissie Van Zwol. Deze aanbevelingen spitsen zich veelal toe op een verbetering van de uitvoering van het asielproces.

⁶ [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#)

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2375.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 19 637, nr. 2501.

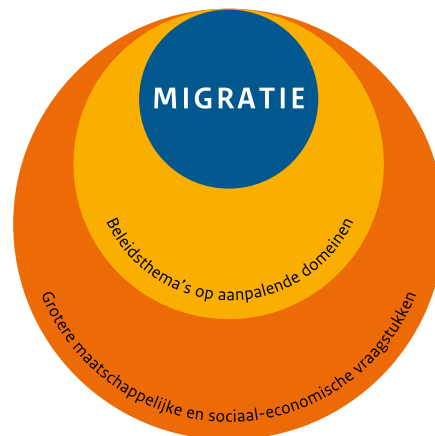
Andere, meeromvattende aspecten van migratie komen in deze paragraaf dus in geringe mate aan bod.

De dynamiek van het migratievraagstuk is dusdanig dat het coalitieakkoord op enkele onderdelen door de realiteit is ingehaald. Het is niet ongebruikelijk dat ontwikkelingen met een grote invloed op het migratiedomein elkaar in hoog tempo opvolgen en bovendien op elkaar ingrijpen. Recente voorbeelden zijn de aanhoudende asielopvangproblematiek, de blijvende invloed van de COVID-19-pandemie en de machtswisseling in Afghanistan, met alle gevolgen van dien. Onlangs is de invasie in Oekraïne daarbij gekomen. Aan de daaropvolgende instroom en opvang van ontheemden wordt eveneens aandacht besteed in dit hoofdstuk. Vanwege de ernst en omvang van de gebeurtenissen in en om Oekraïne is de uitwerking van sommige maatregelen vertraagd. Voor zover het nog niet mogelijk is om de uitwerking van bepaalde maatregelen te beschrijven, gebeurt dit op een later moment in separate brieven aan de Tweede Kamer.

1.1 Migratie en grip

Het kabinet pakt de uitwerking en tenuitvoerlegging van de maatregelen uit het coalitieakkoord met veel energie en ambitie op. Dit gebeurt vanuit het uitgangspunt dat er meer grip op migratie moet komen. Grip begint met inzicht en overzicht over wie Nederland binnenkomt, wie mag blijven en wie moet vertrekken. De overige hoofdstukken van de Staat van Migratie leveren hieraan een belangrijke bijdrage door de cijfermatige en beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van migratie op een rij te zetten. Een basis van feitelijkheid over de cijfers en de inzet van beleid is echter niet voldoende om meer grip te krijgen. Migratie vindt immers niet in een maatschappelijk vacuüm plaats.

Om écht grip te krijgen, is het noodzakelijk om de samenhang van het migratiedomein met andere beleidsdomeinen te betrekken bij de tenuitvoerlegging van het coalitieakkoord. Centrale vraag hierbij is wat de effecten van migratie op Nederland en haar inwoners zijn. Gedacht kan worden aan de invloed van de komst, het verblijf en het vertrek van migranten op actuele beleidsthema's, variërend van tekorten op het gebied van huisvesting, arbeid en onderwijs tot zorgen over diversiteit, leefbaarheid en veiligheid. Ook relevant is de uitwerking op en wisselwerking met grotere maatschappelijke en sociaaleconomische vraagstukken, in het bijzonder demografie. Het is de uitkomst van deze complexe puzzel die uiteindelijk bepaalt in hoeverre migratie aansluit bij de draagkracht en behoefte van de Nederlandse samenleving.



Hierin schuilt een belangrijke opgave voor deze kabinetsperiode. De aansluiting van migratie op de draagkracht en behoefte van de Nederlandse samenleving staat niet op zichzelf, maar is een communicerend vat met het draagvlak voor de komst en het verblijf van migranten. Hoe meer migratie de samenleving overvraagt, hoe meer het draagvlak afkalt. Om draagvlak te behouden en versterken, is het dus noodzakelijk dat het kabinet zicht heeft op de consequenties van de verschillende soorten migratie, zowel op de korte als de lange termijn. Het vereist ook dat het kabinet, alle gevolgen overwegend, verdedigbare keuzes maakt die het effectief communiceert en daadkrachtig uitvoert, met oog voor de mensen achter de keuzes. Het is deze meer diepgaande notie van grip die het kabinet

hanteert bij haar streven naar een rechtvaardig, humaan en effectief asiel- en migratiebeleid.

Grip door inzicht

Het kabinet werkt op verschillende manieren aan het vergroten van de kennis over de gevolgen van migratie op de Nederlandse samenleving. Omdat migratiegerelateerde ontwikkelingen doorwerken op de omvang en samenstelling van de bevolking, worden deze vraagstukken in nauwe samenhang met elkaar bestudeerd.

Zo werkt de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (hierna: ACVZ) aan een advies over de mogelijkheid om te gaan werken met een beleidsmatig richtgetal van migratie. In de adviesvraag aan de ACVZ is, naast de behoefte op de arbeidsmarkt, ook nadrukkelijk gevraagd om het incorporatievermogen van de Nederlandse samenleving mee te nemen. Verder is de ACVZ gevraagd de motie van de Tweede Kamerleden Stoffer en Eerdmans in acht te nemen waarin wordt verzocht de ACVZ te verzoeken ook de verschillende varianten en voor- en nadelen van een migratiequotum te onderzoeken.⁹ Ingevolge de planning van de ACVZ verschijnt dit advies na het zomerreces. Het advies weegt mee bij de interdepartementale beleidsontwikkeling rondom dit onderwerp.

Er kan bovendien veel worden geleerd van ervaringen van andere landen. Dat geldt te meer voor landen die zich voor gelijksoortige maatschappelijke uitdagingen zien gesteld als het gaat om bevolkingsontwikkeling en migratie. Juist daarom heeft het kabinet het vraagstuk van demografische ontwikkelingen geagendeerd in de *Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees* (hierna: IGC). In het kader van het Nederlands voorzitterschap in 2022 wordt gewerkt aan de organisatie van twee *high level* bijeenkomsten. De insteek is dat de IGC-landen *best practices* met betrekking tot het vraagstuk van demografische ontwikkelingen uitwisselen. Naast EU-lidstaten nemen ook andere gelijkgestemde landen deel aan de IGC, zoals de Verenigde Staten, Canada, Australië en het Verenigd Koninkrijk,

Daarnaast werkt het kabinet aan de beleidsmatige opvolging van het onderzoek getiteld 'Verkenning Bevolking 2050',¹⁰ uitgevoerd door het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut in samenwerking met het Centraal Bureau voor de Statistiek.¹¹ Dit onderzoek beschrijft de mogelijke veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking en de gevolgen daarvan op het gebied van opleiding, arbeid, zorg en wonen. Naar aanleiding van de motie van het Tweede Kamerlid den Haan wordt momenteel de mogelijkheid van een Staatscommissie over dit onderwerp onderzocht.¹² Migratie, als belangrijkste factor in de ontwikkeling van de bevolkingsontwikkeling, wordt hierbij nadrukkelijk betrokken.

In het verlengde hiervan verkent het kabinet naar aanleiding van de aangenomen motie van Tweede Kamerleden Van Weyenberg en Maatoug welke rol een brede adviescommissie kan vervullen in het vaststellen van sectoren en beroepen waar nu een tekort is aan arbeidskrachten en waar arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie deze tekorten mogelijk kunnen aanvullen.¹³ In het kader van deze verkenning zijn door het ministerie van SZW gesprekken gevoerd met diverse experts. Ook de sociale partners worden betrokken. Verschillende opties zijn denkbaar voor de rol, taken en samenstelling van de beoogde commissie. Deze worden thans in kaart gebracht. Na het zomerreces wordt de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van de verkenning.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 824, nr. 330.

¹⁰ Dit onderzoek is uitgevoerd naar aanleiding van de motie van het toenmalig Tweede Kamerlid Dijkhoff met het verzoek om de consequenties van demografische ontwikkelingen in verschillende scenario's in kaart te brengen. Zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 000, nr. 8.

¹¹ [Findrapport Verkenning Bevolking 2050. Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen](#)

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 35 925, nr. 55

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 680, nr. 10.

Grip door samenwerking

Naast het verwerven van inzicht in de gevolgen van migratie is het voor het kabinet van belang dat pro-actief en doeltreffend op deze kennis wordt geacteerd. Daarbij heeft het kabinet zich te verhouden tot de gelaagdheid en diversiteit van het bestuurlijke systeem. Daadwerkelijk optreden is dikwijls alleen mogelijk door samenwerking, op verschillende niveaus en met verschillende actoren.

Omdat migratie een grensoverschrijdend fenomeen is, is internationale samenwerking onontbeerlijk. Het kabinet zet, conform het coalitieakkoord en in lijn met de motie van het Tweede Kamerlid Brekelmans,¹⁴ in op migratiepartnerschappen met belangrijke landen van herkomst, doorreis en opvang. Dit gebeurt, vanuit een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en inzet van de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, zowel in Europees als in bilateraal verband, met verschillende instrumenten en op voet van gelijkwaardigheid van de betreffende landen. Vanwege de grotere schaal, en daarmee slagkracht, vormt de EU-inzet een belangrijke basis voor de Nederlandse inzet. In ruil voor bijvoorbeeld afspraken over handel, hulp, steun bij opvang en tijdelijke, kleinschalige, legale en circulaire arbeidsmigratie (via pilots/stapsgewijs), wordt bekeken of strikte wederzijdse afspraken gemaakt kunnen worden om uitgeprocedeerde asielzoekers uit deze landen terug te nemen en irreguliere migratie tegen te gaan. Tegelijkertijd kunnen aan landen die niet meewerken instrumenten worden onthouden die voor hen van belang zijn, bijvoorbeeld op het gebied van visa. Met welke landen dergelijke samenwerking wenselijk dan wel mogelijk is, is in sterke mate situationeel bepaald.

Nationale samenwerking en afstemming is ook essentieel. Thema's als asielopvang, aanpak van overlast door asielzoekers, misstanden gerelateerd aan arbeidsmigratie en tijds huisvesting en inburgering van migranten komen binnen de grenzen van gemeenten samen. Dit zorgt voor de nodige uitdagingen op lokaal niveau, en dat terwijl het sociaal domein al onder druk staat. Tegelijkertijd is het vanuit het algemeen belang noodzakelijk dat deze uitdagingen worden geslecht en dat alle gemeenten en provincies, ook degenen die dat nu om begrijpelijke redenen nog niet voldoende doen, hun bijdrage leveren. Ter illustratie kan de nijpende situatie in Ter Apel worden genoemd. Als gevolg daarvan werkt het kabinet op dit moment aan juridisch instrumentarium dat het mogelijk maakt om medeoverheden een wettelijke taak te geven om locaties beschikbaar te stellen voor kwantitatief en kwalitatief toereikende asielopvang, evenwichtig verspreid over het land.¹⁵ Een eventuele wettelijke taak zal worden voorzien van passende waarborgen ter ondersteuning van het lokaal bestuur.

1.2 Reguliere migratie naar en binnen de Europese Unie

Verreweg het grootste deel van migratiebewegingen bestaat uit reguliere migratie, zowel vanuit landen buiten de Europese Unie als binnen de Europese Unie (hierna: EU). Reguliere migratie kenmerkt zich door een grote verscheidenheid aan migratiemotieven (arbeid, kennis, gezin, studie).

Reguliere migratie van buiten de EU bedraagt 32 procent en van binnen de EU 57 procent van de totale migratie naar Nederland
(Bron: CBS, 2012-2021)

¹⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2866.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2901.

Reguliere migratie van buiten de EU

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) heeft, in opdracht van de ministeries van SZW en JenV, een nieuw dashboard ontwikkeld over arbeidsmigranten van buiten de EU.¹⁶ Dit dashboard brengt vanaf 1999 in kaart hoeveel migranten in Nederland verblijven, met welk motief en via welke regeling ze Nederland zijn binnengekomen, of ze inmiddels genaturaliseerd zijn, in welke mate ze actief zijn op de arbeidsmarkt en in welke sector ze werken tegen welk loon. Daarbij wordt ook in kaart gebracht hoeveel gezinsmigranten meekomen en welke bijdrage zij leveren aan de arbeidsmarkt. Op basis van dergelijk cijfermatig inzicht kunnen de gevolgen van deze vorm van migratie op de Nederlandse samenleving beter in kaart worden gebracht. Als zodanig is het een nuttig handvat voor verdere kabinetsinzet om meer grip te krijgen.

Een noemenswaardige Europese ontwikkeling betreft de Mededeling van de Europese Commissie (hierna: EC) van 27 april 2022 over het aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU.¹⁷ Daarin worden acties voorgesteld op het gebied van legale migratie om krapte op de Europese arbeidsmarkt te verlichten en migratiesamenwerking met derde landen te versterken, onder andere met het doel om irreguliere migratie te verminderen. De mededeling bouwt voort op het in september 2020 gelanceerde EU-Migratie- en Asielpact, waarin een alomvattend raamwerk voor het EU Migratie- en Asielbeleid gepresenteerd werd (zie ook onder 1.3).¹⁸

De EC-mededeling bestaat uit drie onderdelen: een wetgevende pijler met een wijziging van de richtlijn inzake langdurige ingezetene derdelanders¹⁹ en een wijziging van de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid;²⁰ een operationele pijler met voorstellen voor de ontwikkeling van Talentpartnerschappen en een EU Talent Pool; en een toekomstgerichte pijler met voorstellen op het aantrekken van zorgpersoneel, jongeren-uitwisseling en toelating van innovatieve ondernemers en oprichters van startups.

Het kabinet heeft door middel van een zogeheten BNC-fiche (‘Beoordeling van Nieuwe Commissievoorstellen’) op de EC-mededeling gereageerd.²¹ Verschillende invalshoeken van arbeidsmigratie komen daarin aan bod, zoals de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten over onacceptabele misstanden bij arbeidsmigranten, de krapte op de arbeidsmarkt en de inzet van onbenut arbeidspotentieel, de korte- en lange termijneffecten van (meer) arbeidsmigratie, de gevolgen van intra-EU mobiliteit en migratiesamenwerking met derde landen. Alles overwegend ziet het kabinet arbeidsmigratie van buiten de EU, met uitzondering van kennismigratie, als sluitstuk voor de aanpak van tekorten op de arbeidsmarkt.

Daar moet evenwel aan worden toegevoegd dat het kabinet wel de insteek onderschrijft dat migratiepartnerschappen met zogeheten prioritaire migratielanden, mits goed vormgegeven, kunnen bijdragen aan een integrale benadering op migratiesamenwerking, waaronder het tegengaan van irreguliere migratie en het verbeteren van effectieve terugkeersamenwerking voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze opzet van partnerschappen bij prioritaire migratielanden sluit aan bij het coalitieakkoord en de wens om meer grip te krijgen op migratie. Afspraken over legale migratie zijn daarbij een belangrijk onderdeel om samenwerking op migratie met belangrijke transit- en herkomstlanden te verbeteren en te versterken. Het kabinet is voornemens, zoals aangekondigd in het coalitieakkoord, om als onderdeel van afspraken met derde landen over het terugnemen van uitgeprocedeerde asielzoekers en andere migranten zonder rechtmatig verblijf, beleid te maken om in dit kader gerichte visumverlening en tijdelijke, kleinschalige, legale en

¹⁶ [Dashboard Arbeidsmigratie niet-EU/EFTA](#).

¹⁷ COM(2022)657 EUR-Lex - 52022DC0657 - EN - EUR-Lex (europa.eu).

¹⁸ COM(2020)609; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 2955.

¹⁹ COM(2003)109.

²⁰ COM(2011)98.

²¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 22 112, nr. 3442.

circulaire arbeidsmigratie (via pilots/stapsgewijs) mogelijk te maken binnen strikte wederzijdse afspraken. De Tweede Kamer zal in de tweede helft van 2022 worden geïnformeerd over de wijze waarop het kabinet invulling wil geven aan dit beleidsvoornemen.

Internationaal talent dat een bijdrage levert aan de Nederlandse kenniseconomie, concurrentiekracht en innovatief vermogen moet worden gefaciliteerd. Het kabinet versterkt daarom het beleid voor kennismigratie, onder andere door implementatie van de herziene richtlijn Europese blauwe kaart.²² Een Europese blauwe kaart is een werk- en verblijfsvergunning voor hoogopgeleide werknemers (expats) met een nationaliteit van een land buiten de EU, Europese Economische Ruimte of Zwitserland. De afronding van het implementatieproces is voor eind 2023 voorzien. Ook vindt op dit moment de evaluatie van de Regeling Verblijfsvergunning voor buitenlandse start-ups plaats om te beslissen of en hoe dit beleid verder kan worden versterkt. De uitkomsten van deze evaluatie worden eveneens na het zomerreces aan de Tweede Kamer gezonden. Afronding van de evaluatie van de pilot 'essentieel start-up personeel' vindt naar verwachting medio 2023 plaats.

Migratie om bij een (pleeg)ouder, echtgenoot of (geregistreerd) partner, kind of ander familielid te verblijven is ook een vorm van reguliere migratie, zogeheten gezinsmigratie.²³ De voorwaarden voor toelating en verblijf van familieleden komen onder andere voort uit EU-recht en jurisprudentie.²⁴ Om onnodige procedures te voorkomen, sneller duidelijkheid aan betrokkenen te bieden, en beter rekening te houden met het doenvermogen van de migrant, verkent de IND de mogelijkheid voor een andere wijze van toetsen op aanvragen voor gezinsmigratie. Dit verbetert de relatie tussen de IND en de migrant en draagt daarmee bij aan het streven van het kabinet om een dienstbare overheid te zijn.

Bij alle inzet op het terrein van reguliere migratie van buiten de EU stelt het kabinet als voorwaarde dat, waar nodig en wenselijk, strikte wederzijdse afspraken worden gemaakt. Bij voorstellen over visumliberalisatie en visumfacilitatie voor derde landen is de inzet bijvoorbeeld dat dit vergezeld gaat van een zogeheten terug- en overnameovereenkomst van migranten die geen verblijfsrecht hebben in de EU. In het verlengde daarvan blijft Nederland zich inzetten om artikel 25bis van de nieuwe Visumcode te benutten.²⁵ Via deze bepaling kan onderscheid worden gemaakt tussen de voorwaarden voor het verstrekken van visa aan een derde land dat niet voldoende meewerkt aan het terugnemen van eigen onderdanen die irregulier op EU-grondgebied verblijven en een derde land dat wel meewerkt (zie ook onder 1.4). Omdat dit bijdraagt aan een gestructureerd(er) verloop van migratie en verbetering van de terugkeersamenwerking met herkomstlanden, verstevigt het kabinet zodoende de grip op migratie.

Intra-EU mobiliteit

Naast reguliere migratie van buiten de EU bestaat er ook een recht op vrij verkeer voor Unieburgers, zogeheten intra-EU mobiliteit. Dit is een fundamentele vrijheid die samen met de andere kernelementen van de interne markt (vrij verkeer van diensten, goederen en kapitaal) de basis vormt onder de Europese samenwerking. De interne markt biedt niet alleen kansen voor burgers, consumenten en ondernemers, maar is ook essentieel voor het concurrentievermogen van Nederland en de EU ten opzichte van andere delen van de wereld.

De inzet van Nederland rondom arbeidsmigratie is de afgelopen jaren gericht op een diepere en eerlijkere interne markt. Deze inzet richt zich meer specifiek op het wegnemen van ongerechtvaardigde belemmeringen voor het bedrijfsleven en bescherming van

²² COM(2021)1883.

²³ Naast deze vorm van reguliere gezinsmigratie is er ook een vorm die tot asielmigratie wordt gerekend, beter bekend als 'nareis'. Iemand die in het bezit is gesteld van een asiilvergunning kan voor één of meerdere kerngezinsleden een nareisaanvraag doen (zie verder hoofdstuk 5).

²⁴ Zie onder meer COM(2003)86.

²⁵ COM(2009)810.

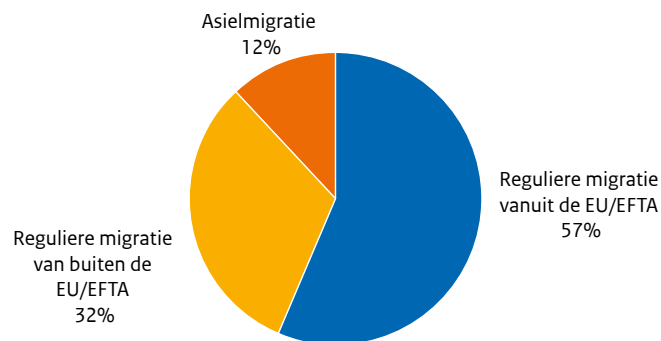
werknemersrechten door concurrentie op innovatie en kwaliteit in plaats van op arbeidsvoorwaarden. Het kabinet hecht aan het verbeteren van de voorwaarden waaronder arbeidsmigratie plaatsvindt: gelijk loon voor gelijk werk op de gelijke plaats en het tegengaan van arbeidsuitbuiting en slechte arbeidsomstandigheden.

Dit raakt aan de maatschappelijke tendens om de schaduwkanten van arbeidsmigratie meer in ogenschouw te nemen. De noodzaak daartoe blijkt onder andere uit het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten²⁶ en het jaarverslag van de Nederlandse Arbeidsinspectie.²⁷ Om misstanden bij arbeidsmigratie tegen te gaan, voert het kabinet de aanbevelingen uit het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten uit. Dit heeft als doel om uitbuiting van werknemers tegen te gaan, slechte huisvesting aan te pakken, en oneerlijke concurrentie en verdringing op de arbeidsmarkt te voorkomen. De jaarrapportage arbeidsmigranten geeft periodiek inzicht in de voortgang van de diverse aanbevelingen.²⁸

Een hiermee samenhangend aandachtspunt is de detachering van migranten van buiten de EU, ook wel bekend als 'derdelanders'. Op grond van het vrij verkeer van diensten, kunnen derdelanders vanuit een EU-lidstaat tewerk worden gesteld in een andere EU-lidstaat. De laatste jaren is waarneembaar dat het aantal derdelanders dat in Nederland werkzaam is door detachering in het kader van het vrij verkeer van diensten groeit. Weliswaar gaat het nu nog om relatief beperkte aantallen, maar de stijging geeft reden tot zorg. Op deze wijze komen derdelanders niet door middel van verlening van een werkvergunning Nederland binnen, waardoor het lastiger is om grip te hebben. Het Unierecht staat namelijk niet toe dat Nederland een tewerkstellingsvergunning eist als deze al is verkregen in een andere lidstaat. Bovendien gaat het in de regel om een kwetsbare groep die veelal laagopgeleid is, met een zekere afhankelijkheid van de werkgever. Het kabinet spant zich ook ten aanzien van deze specifieke groep in om misstanden te voorkomen. Daarnaast vraagt het kabinet in Europese verband aandacht voor het fenomeen van detachering van derdelanders.

1.3 Asielmigratie

Hoewel asielmigratie een kleiner deel vormt van het totaal aan migratiebewegingen krijgt het veel politieke en maatschappelijke aandacht. Verklaringen hiervoor zijn de inherente onvoorspelbaarheid van deze vorm van migratie, het menselijke leed dat er dikwijls mee gepaard gaat, maar ook het onbegrip bij oneigenlijk gebruik van het fundamentele recht om asiel te vragen. Dit geldt temeer in het geval van irreguliere migratie.²⁹



Figuur 1: Type migratie, 2012–2021 (Bron: CBS)

²⁶ [Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan](#), Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.

²⁷ [Jaarverslag Arbeidsinspectie 2021](#).

²⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 29861, nr. 77.

²⁹ Onder irreguliere migratie wordt veelal begrepen dat migratiebewegingen plaatsvinden zonder geldige verblijfsdocumenten, zoals een visum of een paspoort.

Aanpak van grondoorzaken

Het kabinet wil irreguliere migratie tegengaan en dat begint bij het aanpakken van grondoorzaken in landen van herkomst. Om hieraan bij te dragen wordt geïnvesteerd in armoedebestrijding, het brengen en behouden van stabiliteit en goed bestuur en het versterken van sociaaleconomische perspectieven. Dit vormt onderdeel van de bredere inzet van het kabinet om de buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking te versterken (hierna: BHOS). Vanzelfsprekend wordt de BHOS-inzet ook verbonden aan het bereiken van overige doelstellingen van de inzet van Nederland, in Europa en internationaal. Het nieuwe BHOS-beleid staat uitvoerig beschreven in de daartoe strekkende beleidsnota die binnenkort verschijnt.³⁰

Om de effectiviteit van het BHOS-beleid te optimaliseren, is regiospecifieke inzet voorzien. Zo maakt het kabinet met een gerichte strategie ten aanzien van Afrika werk van het stimuleren van een gelijkwaardige economische ontwikkeling, het verminderen van armoede, het verbeteren van de bescherming van mensenrechten en het beperken van irreguliere migratie. Alleen een strategie die op samenhangende wijze ingaat op al deze facetten slaagt erin om grondoorzaken daadwerkelijk aan te pakken. De strategie is in ontwikkeling en wordt naar verwachting eind 2022 afgerond.

Opvang in de regio

Wanneer mensen zich desondanks genoodzaakt voelen om te vertrekken, is opvang en bescherming in landen in en om conflictregio's de meest wenselijke oplossing, ook in de ogen van de meeste vluchtelingen. Het stelt hen in staat om, zodra de situatie dat toelaat, snel terug te keren naar hun land van herkomst en hun bestaan daar weer op te bouwen. Dit is echter niet zonder gevolgen voor landen in de regio, met name landen die verhoudingsgewijs grote groepen vluchtelingen opvangen. Hierdoor ontstaat een reeel risico dat deze landen destabiliseren en daarmee veranderen in doorreis- of zelfs herkomstlanden. Er moet dus niet alleen oog zijn voor de opvang en bescherming van vluchtelingen, maar ook worden gekeken naar de draagkracht van de gastgemeenschappen. Deze uitgangspositie is in lijn met de insteek van het VN *Global Compact on Refugees*.³¹

Nederland draagt van oudsher stevig bij aan opvang en bescherming in de regio en zet daarbij in op zowel de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen en intern ontheemden als de ondersteuning van kwetsbare gastgemeenschappen. Zo wordt zelfredzaamheid bevorderd door middel van programma's op het gebied van sociale bescherming, onderwijs en werkgelegenheid in de Hoorn van Afrika en de Syrie-regio. Het streven is dat vluchtelingen en ontheemden daardoor niet veroordeeld zijn tot langdurig verblijf in tijdelijke opvangkampen, maar kunnen deelnemen aan de lokale samenleving tot het moment dat terugkeer mogelijk. Het belang van opvang en bescherming in de regio wordt onderstreept door het toenemend aantal vluchtelingen en intern ontheemden. De VN Hoge Commissaris van de Vluchtelingen spreekt van een onthutsend record van wereldwijd meer dan 100 miljoen mensen die in 2022 op de vlucht zijn.³² De toename ten opzichte van voorgaande jaren wordt niet alleen veroorzaakt door de oorlog in Oekraïne (zie verder onder 1.7), maar ook door nieuwe geweldsgolven en/of langdurige conflicten in landen als Ethiopië, Burkina Faso, Myanmar, Nigeria, Afghanistan en de Democratische Republiek Congo. Tegen deze achtergrond maakt het kabinet extra middelen vrij om landen in en om conflictregio's financieel te ondersteunen. Hierbij valt te denken aan landen die Afghaanse vluchtelingen opvangen na de machtswisseling in augustus 2021.

Waar de geografische realiteit voorheen noopte tot opvang in de betrokken regio's en dus buiten het Europese continent is de constatering nu dat Europa dé regio is voor grote

³⁰ Ten behoeve van het opstellen van deze beleidsnota is heeft een [internetconsultatie](#) plaatsgevonden.

³¹ [UNHCR Global Compact on Refugees](#)

³² [UNHCR Global Trends Report 2021](#)

groepen ontheemden uit Oekraïne als gevolg van de oorlog aldaar. De druk op buurlanden van Oekraïne is ongekend, in het bijzonder Moldavië. Naar aanleiding van een oproep van de Moldavische overheid om extra internationale bijstand heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking via de Wereldbank een bijdrage van 10 miljoen euro gedaan. Hiermee wordt bijgedragen aan de kosten voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne in Moldavië. Nederland heeft daarnaast via het EU-solidariteitsplatform het aanbod gedaan om 500 ontheemden uit Oekraïne die nu in Moldavië verblijven te laten overkomen naar Nederland.

Verbetering Europees asielstelsel

Maatregelen die enkel zien op het tegengaan van irreguliere migratie, het aanpakken van grondoorzaken en het bieden van opvang in de regio zijn niet voldoende. Er moet ook worden gewerkt aan verbetering van het asielstelsel in Europees verband. De invasie in Oekraïne en de daaropvolgende vlucht van ontheemden richting en binnen de EU maken eens te meer duidelijk dat een rechtvaardig, humaan en effectief asiel- en migratiebeleid om een Europees antwoord vraagt. Met de zomer in aantocht is de verwachting dat Europa zich ook moet voorbereiden op een seizoensgebonden toename van asielmigranten uit andere delen van de wereld, die gebruikmaken van routes rondom het Middellandse zeegebied. Tegelijkertijd staan de opvangstelsels van EU-lidstaten onder aanhoudende druk, met alle gevolgen van dien voor het functioneren ervan. Een beter functionerend Europees asielsysteem kan zorgen dat we als Europa meer grip krijgen op migratiebewegingen, EU-lidstaten wanneer nodig kunnen ontlasten en degenen die daar recht op hebben een veilige plek kunnen bieden.

Het is om deze reden dat het kabinet zeer hecht aan voortgang op de voorstellen onder het eerder genoemde EU-Asiel- en Migratiepact.³³ De voorstellen, die al in september 2020 zijn voorgesteld, behelzen een fundamentele herziening van het Europese asielstelsel en gaan dus met de nodige politieke gevoeligheid gepaard. Rode draad in de Nederlandse inzet is en blijft dat een adequate balans wordt gevonden tussen de principes van verantwoordelijkheid enerzijds en solidariteit anderzijds.³⁴ Teneinde de onderhandelingen weer op gang te brengen, is onder het huidige Franse voorzitterschap van de EU een geleidelijke aanpak geïntroduceerd. De voorgestelde eerste stap bestaat uit drie elementen: aanname van een raadspositie op de Eurodac-verordening,³⁵ aanname van een raadspositie op de Screeningsverordening³⁶ en een politieke verklaring over een vrijwillig en tijdelijk solidariteitsmechanisme.³⁷ Door betere registratie en screening wordt het zicht op wie de EU en Nederland binnenkomt groter. Voor aanname van een raadspositie op de wetgevende voorstellen is een voorwaarde dat een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten hiermee instemt.

Onderwijl blijft het kabinet samen met andere EU-lidstaten bijdragen aan structurele verbeteringen voor asielmigranten op onder andere de Griekse eilanden. Dit betreft een voortzetting van huidig beleid, waarbij gedacht kan worden aan inspanningen om het asielproces en de opvangsituatie aldaar te verbeteren. In dat kader wordt vanuit de migratieketen kennis en expertise ter beschikking gesteld aan zowel de EC als de Griekse autoriteiten. Vanwege de veranderde omstandigheden op de Griekse eilanden zijn geen nieuwe projecten in het kader van humanitaire hulpverlening voorzien. Dergelijke crisisspecifieke noodhulp wordt enkel verleend op basis van acute en humanitaire noden. Een speerpunt voor toekomstige kabinetsinzet is de integratie van vergunninghouders in Griekenland. Specifiek ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna:

³³ COM(2020)609; Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 22 112, nr. 2955.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 317, nr. 761.

³⁵ COM(2013)603.

³⁶ COM(2019)452.

³⁷ [First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism - French Presidency of the Council of the European Union 2022 \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/first-step-in-the-gradual-implementation-of-the-european-pact-on-migration-and-asylum-modus-operandi-of-a-voluntary-solidarity-mechanism-french-presidency-of-the-council-of-the-european-union-2022)

amv's) is het goed om te benoemen dat het Grieks-Nederlands samenwerkingsverband om het voogdijstelsel en de opvang van deze kwetsbare doelgroep te verbeteren tot en met 2023 loopt. Op 31 mei 2022 is een vervolgactieplan ondertekend met afspraken tussen Nidos en de Griekse verantwoordelijke autoriteit ter versterking van het voogdijstelsel.

Verbetering Nederlands asielstelsel

Als onderdeel van het streven naar meer grip op migratie zet het kabinet ook in op verbetering van het Nederlandse asielstelsel. Uitgangspunt hierbij is dat het functioneren van de asielketen te allen tijde verzekerd is. Anders geformuleerd, de asielketen kan pas met recht stabiel worden genoemd als het functioneren ervan tijdig en voldoende wendbaar is om onverwachte en fluctuerende omstandigheden te accommoderen. Om de asielketen stabiel en daarmee toekomstbestendiger te maken, doet het kabinet een structurele investering van 200 miljoen euro. Concreet betekent dit dat het budget voor de IND structureel is opgehoogd naar 500 miljoen euro. Met de incidentele toevoeging van de verwachte productie van de IND komt het budget voor de IND de komende jaren uit op een totaal van tussen de 510 en 520 miljoen euro per jaar. Voor het COA ligt het budget voor de komende vijf jaren op 1,1 miljard euro. De DT&V en Nidos ontvangen eveneens extra middelen voor het uitvoeren van hun werkzaamheden.

Bij de hierboven beschreven stabiliteit hoort een belangrijke kanttekening. Uitgaande van de meest recente ramingen over de productie van de IND en de bezetting bij het COA, kunnen de werkzaamheden van beide organisaties worden bekostigd met de middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld. Bij veranderde omstandigheden kan het voorkomen dat er afwijkingen zijn ten opzichte van de ramingen, met alle gevolgen van dien voor de financiering en dus het functioneren van de asielketen. Wanneer noodzakelijk worden de financiële effecten ingebracht op de daarvoor bestemde momenten in de begrotingscyclus. Hier gaat een meer fundamenteel punt achter schuil, dat verder reikt dan het al dan niet verstrekken van structurele of incidentele middelen. Om daadwerkelijke stabiliteit te verzekeren, is van het van belang om ook voorwaarden van niet-financiële aard op orde te hebben. Ook hier werkt het kabinet aan, mede op aangeven van de Commissie van Zwol (zie verder onder 1.6).

Door de lens van de voortdurende asielopvangproblematiek wordt zichtbaar hoe belangrijk het is dat de asielketen blijft functioneren. Ondanks de inzet van het COA, medeoverheden, Veiligheidsregio's, het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk Nederland en vele andere partijen is de opvangsituatie onverkort kritisch. Het blijkt elke dag onzeker in hoeverre asielzoekers kunnen worden opgevangen. Vanwege de urgentie en complexiteit van deze problematiek heeft het kabinet op 17 juni 2022 besloten om de structuur voor nationale crisisbesluitvorming te activeren. Het doel is om de doorstroom in de migratieketen te verbeteren. Een oplossing is niet van het ene op het andere moment gevonden. Daarom hanteert het kabinet een stapsgewijze aanpak waarbij plannen voor de korte, middellange en lange termijn worden voorbereid om voldoende opvang- en huisvestingscapaciteit te realiseren. De stip de horizon is de realisatie van een stabiel asiellandschap, gebaseerd op de 'Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen'.³⁸ Deze aanpak valt of staat met een evenredige bijdrage van gemeenten en provincies en in dat licht verkent het kabinet de mogelijkheden voor het eerder aangehaalde juridisch instrumentarium op basis waarvan medeoverheden een wettelijke taak krijgen (zie onder 1.1.). De wettelijke taak is op zichzelf geen aanwijzing in de zin van het coalitieakkoord. Wel wordt onderzocht of het van toegevoegde waarde kan zijn om, als sluitstuk in het kader van interbestuurlijk toezicht, een aanwijzingsbevoegdheid te creëren. Een brief met een uitgebreide toelichting bij deze aanpak is met de Tweede Kamer gedeeld.³⁹

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2634.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2901.

Kwetsbare asielzoekers

Het kabinet heeft aandacht voor specifieke doelgroepen binnen de bredere asielpopulatie, veelal ingegeven door de kwetsbare positie van dergelijke groepen. In de eerste plaats kan gedacht worden aan minderjarige asielmigranten. De aanbevelingen die de Commissie Van Zwol in dat kader heeft gedaan zijn leidend. De nadere uitwerking daarvan wordt verderop in dit hoofdstuk beschreven (zie onder 1.6).

Daarnaast is gerichte inzet in voorbereiding ten aanzien van asielmigranten die seksuele gerichtheid (LHBTI) of bekering als asielmotief hebben aangevoerd. Het gaat bij de beoordeling van dergelijke asielaanvragen per definitie om complexe, arbeidsintensieve zaken, aangezien asielaanvragen die samenhangen met de persoonlijke identiteit moeilijk of niet met documenten zijn te staven. De afgelopen jaren is al veel inzet gepleegd om de expertise van de IND inzake LHBTI- en bekeringszaken te versterken. Het luistert nauw in hoeverre nieuwe acties bewijsbaar tot beter resultaat leiden. Daarom worden op dit moment met grote zorgvuldigheid aanvullende acties geïdentificeerd, waarbij ook het perspectief van externe experts en belangenorganisaties zal worden betrokken. Zo spoedig als mogelijk vindt politieke besluitvorming plaats, om vervolgens de Tweede Kamer te informeren. Het COA werkt bovendien aan het verbeteren van de begeleiding en sociale veiligheid van LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters in de asielopvang.⁴⁰ Hierbij wordt gebruik gemaakt van de bevindingen volgend uit onderzoek naar dit onderwerp.⁴¹

Aanpak van overlast

Helaas komt het voor dat asielmigranten maatschappelijk onaanvaardbaar en mogelijk zelfs crimineel gedrag vertonen. Het gaat weliswaar om een kleine groep overlastgevers, maar dat neemt niet weg dat ieder voorval er een te veel is. Overlastgevers ondermijnen het draagvlak voor asielopvang en zetten de leefbaarheid voor omwonenden onder druk, ook ten nadele van medewerkers en medebewoners. Overlastgevend of gewelddadig gedrag is dan ook volstrekt onacceptabel. Hoewel de incidentenrapportage 2021 een daling laat zien van het aantal geregistreerde incidenten op COA-opvanglocaties en misdrijven waarvan vreemdelingen worden verdacht,⁴² blijft een harde aanpak van overlast een onverminderde prioriteit.

In 2021 was ca. 6 procent van de COA-populatie betrokken bij een incident. Minder dan 3 procent is geregistreerd als verdachte van een misdrijf. Omdat een persoon zowel betrokken geweest kan zijn bij een incident als verdacht van een misdrijf, kunnen de percentages niet bij elkaar opgeteld worden.
(Bron: Incidentenrapportage)

Daarom continueert het kabinet de huidige aanpak, zowel in en rondom opvanglocaties als in het openbaar vervoer. Het brede palet aan reeds bestaande maatregelen blijft derhalve van kracht, onder meer bestaande uit een persoonsgerichte aanpak van asielzoekers die de meeste overlast veroorzaken ('Top-X-aanpak'), de maatwerkgerichte inzet van ketenmariniers en de financiering van lokale maatregelen om overlastgevende asielzoekers aan te pakken. Ook bestaan er maatregelen die betrekking hebben op asielzoekers die crimineel gedrag vertonen. Zij maken misbruik van de geboden gastvrijheid. Uitgangspunt van het openbare-ordebeleid is dat vreemdelingen die misdrijven plegen niet in aanmerking komen voor verblijf in Nederland. Een veroordeling voor een (bijzonder) ernstig misdrijf kan grond zijn om geen verblijfsvergunning te verlenen.

Om het belang van de aanpak van overlast verder te onderstrepen, zet het kabinet ook in op intensivering van het stevige pakket dat er al ligt. Daartoe worden op dit moment aanvullende handelingsperspectieven vormgegeven om overlast verder in te perken. Voorbeelden van

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2801.

⁴¹ [LHBTI's, bekeerlingen en religieverlaters in de asielopvang](#)

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 2022Z12824.

maatregelen zijn de toepassing van het middel van de ongewenstverklaring (zie verder onder 1.4) en de ontwikkeling van een pilot om de mogelijkheden tot vreemdelingenbewaring optimaal te benutten (zie verder onder 1.6). Deze en andere maatregelen worden waar nodig verder uitgewerkt en bestuurlijk geaccordeerd. Met inachtneming van de middelen die er zijn, worden ze vervolgens opgenomen in de ‘toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers’ die later dit jaar wordt herijkt en gepubliceerd.⁴³ Met deze geïntensiveerde aanpak beoogt het kabinet de komst van personen die zich misdragen te ontmoedigen, in het bijzonder degenen met een kansarme asielaanvraag en personen die in Nederland asiel hebben aangevraagd, terwijl een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is. Het draagt daarmee bij aan het beperken van ongewenste migratiebewegingen en, in het verlengde daarvan, het voorkomen van onnodige overbelasting van het asielsysteem.

Hervestiging

Een vorm van asielmigratie die op geregleerde wijze verloopt, is hervestiging op voordracht van de VN Hoge Commissaris van de Vluchtelingen. Hervestiging is een duurzame oplossing voor vluchtelingen en verlicht bovendien de druk op landen die opvang in de regio bieden. Het is daarnaast een middel dat eraan bijdraagt dat migratie gestructureerd verloopt. Het kabinet vindt het daarom belangrijk om aan hervestiging bij te dragen en ziet ruimte om de huidige bijdrage onder het nationale quotum (nu gemiddeld 500 per jaar) te verhogen. Een mogelijke verhoging hangt samen met andere maatregelen waar het kabinet waarde aan hecht, zoals bevordering van het vertrek van personen zonder verblijfsrecht (zie onder 1.4). Op deze manier wordt het streven naar een gestructureerd verloop van migratie gekoppeld aan een beperking van ongewenste migratiebewegingen. De verwachting vanuit het kabinet is overigens dat een ophoging van het nationale quotum in ieder geval komend jaar nog niet aan de orde is. Eerst zal moeten worden vastgesteld of maatregelen ten behoeve van terugkeer goed uitvoerbaar zijn en de gewenste en voorziene effecten sorteren.

1.4 Toezicht en vertrek

Voor meer grip is een betere beheersing van het migratieproces nodig, zowel aan ‘de voorkant’ (toezicht) als ‘de achterkant’ (vertrek). Dergelijke beheersing draagt eraan bij dat migratie zoveel mogelijk gestructureerd verloopt en ongewenste migratiebewegingen juist zoveel mogelijk worden beperkt.

Toezicht en grensbeheer

Toezicht op en bescherming van de buitengrenzen draagt bij aan het voorkomen van irreguliere migratie, dit in aanvulling op de aanpak van grondoorzaken en de inzet van BHOS-beleid (zie onder 1.3). Het tegengaan van irreguliere migratie is echter niet de enige reden voor het kabinet om in te zetten op versterking van de buitengrenzen. Dit wordt evenzeer ingegeven door uitdagingen die verband houden met toenemende (diversiteit van) reizigersstromen, grensoverschrijdende veiligheidsrisico’s waaronder mensensmokkel en mensenhandel, terrorisme, de gevolgen van Brexit en de COVID-19 pandemie. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, moedigt Nederland het Europees grens- en kustwacht-agentschap Frontex aan om te blijven werken aan volledige implementatie van het in 2019 uitgebreide mandaat.

Effectief grensbeheer draagt eraan bij dat migratiebewegingen gestructureerd plaatsvinden. Dit vergt een delicate balans tussen het borgen van interne veiligheid enerzijds en het bevorderen van de mobiliteit van bonafide reizigers anderzijds. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat grensbeheer, zoals vele onderwerpen in het migratiedomein, steeds meer vragen oproept in de samenleving. In de eerste plaats kan gedacht worden aan signalen over mogelijke misstanden aan de buitengrenzen en bescherming van mensenrechten.

⁴³ [Toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers](#)

Ook is er specifieke aandacht voor privacy van data en het waarborgen van de cybersecurity van grenssystemen, mede naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over deze materie.⁴⁴ Verder is de instrumentalisering van migratie, zoals afgelopen jaar gebeurde aan de grens tussen Polen en Belarus, een ontwikkeling die op de voet wordt gevolgd. Om adequaat in te spelen op deze en andere vraagstukken en daarmee de grenscontrole in Nederland uitvoerbaar te houden, werkt het kabinet met middelen uit onder andere het Defensiebudget aan een vernieuwd grensconcept.

Vertrek

Migranten die niet (langer) rechtmatig in Nederland verblijven, hebben een vertrekverplichting. Zij moeten Nederland bij voorkeur zelfstandig en zo snel mogelijk verlaten. De realiteit is echter dat terugkeer van migranten zonder verblijfsrecht niet altijd plaatsvindt, zoals ook geconstateerd door de Commissie Van Zwol (zie onder 1.6). Dit valt goeddeels te wijten aan een gebrek aan bereidheid van migranten zonder verblijfsrecht om te vertrekken. Daarom zet het kabinet in op maatregelen die bijdragen aan terugkeer of vertrek van mensen die niet in Nederland mogen blijven, onder meer door te bezien hoe toepassing van het terugkeerspoor kan worden uitgebreid en de meldplicht kan worden aangescherpt. Ook wordt gewerkt aan een wetsvoorstel om het afnemen van coronatesten onder dwang mogelijk te maken, aangezien het overgrote deel van bestemmingslanden nog steeds een negatieve testuitslag vereist alvorens terugkeer geëffectueerd kan worden.

In 2021 bedroeg het vertrek uit de caseload van DT&V ruim 9.300 personen, waarvan 40 procent aantoonbaar vertrek en 60 procent zelfstandig vertrek zonder toezicht
(Bron: DT&V)

Een andere bepalende factor bij terugkeer is de bereidheid van herkomstlanden om hun eigen onderdanen terug te nemen. De hierboven beschreven migratiepartnerschappen kunnen in dit kader worden aangewend (zie onder 1.1 en 1.2) en daartoe heeft het kabinet al positieve stappen gezet. Dit geldt in het bijzonder voor Marokko, waarmee constructief wordt gesproken over migratiesamenwerking in brede zin. Dit is het gevolg van intensieve contacten op hoogambtelijk en bestuurlijk niveau en vanwege de overeenkomst van een bilateraal actieplan. Als onderdeel hiervan wordt ook terugkeer en overname geadresseerd. Dit heeft er al toe geleid dat Marokko de eerste documenten voor zelfstandig vertrek van hun eigen onderdanen heeft afgegeven. Aanvullende inzet voor het afgeven van benodigde documenten is in voorbereiding, ook voor gedwongen terugkeer. Het uiteindelijke doel is om tot duurzame afspraken te komen, ook op operationeel niveau. Met deze intensieve contacten geeft het kabinet invulling aan de motie van het Tweede Kamerlid Ceder om via diplomatieke inzet de migratiesamenwerking te verbeteren.⁴⁵

LVV

De gevolgen van migranten zonder verblijfsrecht die om wat voor reden dan ook niet vertrekken, manifesteren zich met name op lokaal niveau. Omdat is gebleken dat het bieden van onderdak onder bepaalde voorwaarden kan bijdragen aan het effectueren van terugkeer is het kabinet voornemens de Landelijke Vreemdelingen Voorziening (hierna: LVV) uit te breiden naar een landelijk dekkend netwerk. Bij de doorontwikkeling van de huidige pilotfase naar structurele inbedding wordt gewerkt aan verschillende onderdelen van het landelijk netwerk, waaronder: een gezamenlijke werkwijze, regionale indeling, governance, financiering, monitoring en sturingsinstrumentarium. Een belangrijk uitgangspunt dat hierbij wordt gehanteerd is dat de nadruk in beginsel op terugkeer ligt, in lijn met de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol (zie onder 1.6).

⁴⁴ [Digitalisering aan de grens. Cybersecurity van het grenstoezicht door de Koninklijke Marechaussee op Schiphol](#)

⁴⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2848.

Ongewenstverklaring

Als sluitstuk van een zorgvuldig proces werkt het kabinet aan verbeterde toepasbaarheid van het middel van de ongewenstverklaring. De ambitie van is om de ongewenstverklaring nadrukkelijker als strafrechtelijk handhavingsmiddel in te zetten voor personen die geen verblijfsrecht hebben en verwijtbaar niet voldoen aan hun vertrekverplichting. Binnen de huidige wet- en regelgeving is de ongewenstverklaring gekoppeld aan het Europese inreisverbod.⁴⁶ Door deze koppeling kunnen bepaalde groepen nu niet ongewenst worden verklaard, en daarmee niet strafrechtelijk worden vervolgd. Daarom is de inzet om de koppeling met het Europese inreisverbod ongedaan te maken, zodat een ongewenstverklaring naast een inreisverbod kan worden opgelegd. Daarnaast is het streven van het kabinet om deze maatregel niet alleen beter, maar ook breder toepasbaar te maken. Dit betekent concreet dat de ongewenstverklaring niet alleen betrekking zou hebben op uitgeprocedeerde asielzoekers die hun vertrek frustreren, maar ook op overlastgevende asielzoekers (zie onder 1.3). Bij de voorbereiding van een conceptwetsvoorstel van bovenstaande strekking worden onder andere de uitvoeringsconsequenties betrokken. Het wetsvoorstel wordt naar verwachting voor het zomerreces in consultatie gebracht.

1.5 Huisvesting, inburgering en naturalisatie

De inzet om migratie zoveel mogelijk gestructureerd te laten verlopen en draagvlak voor migratie te behouden en versterken, betekent dat er ook aandacht moet zijn voor de fase die zich na vergunningverlening aandient. Het kabinet bevordert daarom de integratie en participatie van nieuwkomers. In dat kader is een goede aansluiting tussen de asielopvang en de huisvesting van belang, waarbij rekenschap wordt gegeven van de acute tekorten op de woningmarkt.

Huisvesting

Het kabinet heeft als prioriteit gesteld om ervoor te zorgen dat iedereen een woning heeft en hanteert daarbij de aanpak zoals beschreven in de 'Nationale Woon- en Bouwagenda'.⁴⁷ Daarnaast streeft het kabinet met het programma 'Een thuis voor iedereen' naar voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding.⁴⁸

Centraal uitgangspunt van de kabinetsinzet is dat voorkomen moet worden dat de meest kwetsbare huishoudens elkaar beconcurreren om dezelfde woningen. Daarom wordt wettelijk verankerd dat gemeenten een integrale woonzorgvisie opstellen voor alle aandachtsgroepen, waaronder vergunninghouders. De woonzorgvisies maken helder wat mensen uit aandachtsgroepen nodig hebben aan zowel huisvesting als aan zorg en ondersteuning. Dit betekent nog niet dat aandachtsgroepen voorrang krijgen bij de toewijzing van woningen. Gemeenten dienen bij verordening de voorrangpositie van bepaalde aandachtsgroepen, bij toewijzing van een sociale huurwoning, vast te leggen. De voorrang gaat gelden voor dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit intramurale (zorg) instellingen of detentie en sociaal en medisch urgenten. Uitgangspunt hierbij is dat er meer balans in de woningvoorraad komt met een streven naar 30 procent sociale huur. Het streven is dat gemeenten met minder dan 30 procent sociale huurwoningen in de woonvoorraad hiernaar toe gaan werken.

Naast een betere verdeling van de woningvoorraad, zet het kabinet ook in op het vergroten van de woningvoorraad. De bouw van tijdelijke woningen voor de huisvesting van onder

⁴⁶ Art. 67 en 68 Vreemdelingenwet 2000; Art. 6.6 en 6.7 Vreemdelingenbesluit 2000; A4/5 Vreemdelingen-circulaire 2000.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 847, nr. 878.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 847, nr. 883.

meer vergunninghouders kan de druk op gemeenten verlichten. Daarom gaat de bouwambitie in Nederland omhoog naar 100.000 woningen per jaar, waaronder 15.000 flexwoningen per jaar en het realiseren van 15.000 wooneenheden extra via transformatie van kantoren tot woningen. Om dit te bereiken worden de realisatieprocessen ingekort en ruimtelijke belemmeringen gemitigeerd. Met provincies worden woondeals gesloten over aantallen woningen en hun prijssegmentering. Daarnaast wordt het versnellen van de woningbouw ondersteund met de Woningbouwimpuls en het stimuleren van flexwoningen.

Om de aanhoudende capacitaire druk op de asielopvang te verlichten, blijft het kabinet specifieke inzet plegen om de huisvesting van vergunninghouders te versnellen. Dit gebeurt onder meer binnen de recent geactiveerde structuur voor nationale crisisbesluitvorming (zie onder 1.3). Daarnaast worden reeds bestaande maatregelen voortgezet, zoals een verlenging en uitbreiding van de hotel- en accommodatieregeling, een vervolgregeling ten behoeve van financiële ondersteuning bij de realisatie van huisvestingsopties voor vergunninghouders en praktische hulp bij het vormgeven van zogeheten (regionale) tussenvoorzieningen door middel van handreikingen. Gemeenten mogen hierbij op hulp en expertise rekenen van een veelheid aan betrokken partijen en instanties, zoals het Rijksvastgoedbedrijf. Ook de 'taskforce Versnelling tijdelijke huisvesting gemeenten' biedt ondersteuning bij het realiseren van flexwoningen en het transformeren van gebouwen. Dat doet zij onder meer door het bij elkaar brengen van vraag en aanbod naar locaties en bouwcapaciteit, het uitvoeren van haalbaarheidsstudies, ondersteunen bij besluitvormingprocessen en het doorlopen van vergunningstrajecten. De taskforce richt zich zowel op ontheemden uit Oekraïne als op andere aandachtsgroepen, waaronder vergunninghouders.

Op 1 januari 2022 bestond
ruim 30% van de bezetting van
COA uit vergunninghouders
(Bron: COA)

Inburgering

De Wet Inburgering 2021 (hierna: Wizo21), die op 1 januari 2022 in werking is getreden, is van cruciaal belang voor een snelle integratie en participatie. Met deze wet wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Om dit te bewerkstelligen hebben gemeenten een belangrijke regierol gekregen binnen het nieuwe inburgeringsstelsel. Verder is het taalniveau voor het voldoen aan de inburgeringsplicht aangescherpt naar niveau B1. Voor degenen die dit binnen de inburgeringstermijn niet kunnen behalen, zijn mogelijkheden om op een lager niveau aan de inburgeringsplicht te voldoen.

Vanaf 1 januari 2022 zijn ook Turkse nieuwkomers die op of ná die datum een verblijfsvergunning als gezins- of overige migrant krijgen, inburgeringsplichtig. Voor Turkse asielstatushouders bestond deze inburgeringsplicht al sinds 1 mei 2020.

Er zijn ook nog steeds nieuwkomers die, vanwege het moment van afgifte van hun verblijfsvergunning, moeten inburgeren onder de 'oude' Wet inburgering (hierna: Wizo13). Naar aanleiding van een verkenning naar de verbetermogelijkheden van de Wizo13 is bezien hoe een aantal 'hardheden' uit deze wet kan worden weggenomen en meer maatwerk kan worden toegepast. Verschillende maatregelen om dit mogelijk te maken zijn per 1 januari 2022 in werking getreden, waaronder de mogelijkheid het aanvragen van een tot gedeeltelijke kwijtschelding van de terug te betalen lening in het geval van een verwijtbare overschrijding van de inburgeringstermijn. Een aantal andere maatregelen wordt naar verwachting in de loop van 2022 of per 1 januari 2023 geïmplementeerd. Het gaat daarbij onder meer om een versoepeling van de ontheffingsmogelijkheden voor moeilijk lerende jongeren.

Nieuwkomers kunnen niet vroeg genoeg beginnen met integratie en participatie. Daarom zijn er mogelijkheden om al gedurende het verblijf in de asielopvang de Nederlandse taal te leren en om (vrijwilligers)werk te doen. Op dit moment beziet het kabinet de mogelijkheden om de

financiering van taallessen voor kansrijke asielzoekers in de asielopvang voort te zetten. Daarnaast verkent het kabinet de voortzetting van zogeheten 'Meedoenbalies', alwaar werk en andere participatieactiviteiten in de nabijheid van COA-opvanglocaties worden aangeboden. Ook wordt een onderzoek gepland naar mogelijke belemmeringen voor asielzoekers om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Hierbij wordt expliciet gekeken naar het effect van de 24-wekeneis die bepaalt dat asielzoekers slechts 24 weken per jaar mogen werken wanneer zij zes maanden of langer in de asielprocedure zitten. Als onderdeel van het onderzoek wordt gevraagd of de 24-wekeneis verenigbaar is met de Opvangrichtlijn.⁴⁹

Naturalisatie

Voor nieuwkomers die in aanmerking komen voor naturalisatie streeft het kabinet ernaar om het taalniveau zoveel mogelijk naar niveau B1 te verhogen. Op dit moment worden de mogelijkheden daartoe in kaart gebracht, waarbij wordt meegenomen dat een vorm van maatwerk moet kunnen worden toegepast bij degenen die dat niveau niet goed kunnen bereiken. Ook worden de inburgeringseisen voor sterker verblijfsrecht herzien voor personen die eerder niet inburgeringsplichtig waren. Naar verwachting is deze verkenning in de tweede helft van 2022 gereed.

1.6 Implementatie van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol

Nederland kent op papier een goede asielprocedure, maar in de praktijk zijn verbeteringen mogelijk. Het rapport van de Commissie Van Zwol uit 2019 bevat richtinggevende aanbevelingen daartoe. Deze aanbevelingen gaan vooral over het versterken van de uitvoering, het bevorderen van terugkeer en het expliciet betrekken van het belang van het kind in het asielproces. Dit past bij de ambitie van het kabinet voor een rechtvaardig, humaan en effectief asielbeleid waarin helder is wie er binnenkomt, mag blijven en terug moet. Het kabinet kiest er daarom voor om de aanbevelingen integraal uit te voeren. Voor een deel zijn de aanbevelingen al uitgewerkt en geïmplementeerd. Van de nog lopende aanbevelingen zijn sommige doorlopend. In deze paragraaf wordt aan de hand van een aantal overkoepelende thema's inzicht gegeven in de stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de aanbevelingen.

De thematiek van uitgeprocedeerde asielzoekers leidt met grote regelmaat tot soms felle en emotionele discussies. Met name de dreigende uitzetting van kinderen die vaak al jaren in Nederland wonen en opgroeien, leidt tot onbegrip in grote delen van de samenleving. Overigens is dat onbegrip er ook als de overheid er niet in slaagt om uitgeprocedeerde asielzoekers te laten vertrekken. Beide situaties zorgen voor een verlies aan draagvlak voor het asielbeleid. Tegen deze achtergrond is een onafhankelijke onderzoekscommissie onder leiding van de heer drs. R. van Zwol gevraagd onderzoek te verrichten naar alle aspecten die eraan bijdragen dat vreemdelingen, ondanks een afwijzing van een toelatingsaanvraag en de daaruit voortvloeiende vertrekplicht, vaak langdurig in Nederland verblijven, met bijzondere aandacht voor kinderen, alsmede mogelijke oplossingen om langdurig verblijf zonder bestendig verblijfsrecht tegen te gaan.

Meerjarige zekerheid over personele en financiële capaciteit

De Commissie Van Zwol adviseert meerjarige zekerheid over personele en financiële capaciteit te realiseren. Dit sluit aan op de ambities uit het coalitieakkoord ten aanzien van

⁴⁹ COM(2013)33.

de stabiele en toekomstbestendige asielketen, zoals hiervoor beschreven (zie onder 1.3). Voor het realiseren van een stabielere en meer toekomstbestendige migratieketen is meer nodig dan alleen meerjarig middelen toekennen voor het uitvoeren van de operationele opdracht. Naast stabiliteit in financiering kan ook gedacht worden aan zaken als wendbare organisaties, sturing op- en binnen de keten, voldoende personele capaciteit, gedegen ramingen en toereikende (juridische) doorzettingsmacht.

Vanwege de onzekerheid over de financiering in de migratieketen was het voor uitvoeringsorganisaties in de migratieketen, in het bijzonder de IND en het COA, lange tijd niet goed mogelijk om personeel meerjarig perspectief te bieden. Hierdoor werd meer dan gewenst gewerkt met ingehuurd krachten die veelal duurder zijn en een hoger verloop laten zien. Met de toekenning van structurele middelen is dit gedeeltelijk verholpen. Tegelijkertijd ervaren ook organisaties in de migratieketen ontegenzeggelijk beperkingen bij de werving van nieuw personeel als gevolg van de huidige krapte op de arbeidsmarkt. Omdat het aanbod lager is, hebben deze organisaties moeite om zowel de omvang als de kwaliteit van de personele capaciteit op orde te houden en, waar nodig, uit te breiden.

Het belang van gedegen ramingen over wie er binnenkomt, wie er mag blijven en wie moet vertrekken, kan niet onderschat worden bij het inschatten van de te verwachten werkvoorraad van organisaties uit de migratieketen. In dit verband kan niet vaak genoeg benadrukt worden dat het *niet* om voorspellingen gaat, maar om verwachtingen die met vele aannames, risico's en onzekerheden zijn omgeven. Ter illustratie kan de bezetting van het COA worden genoemd en de afhankelijkheid met verwachtingen omtrent de instroom van asielzoekers 'aan de voorkant' en de uitstroom van vergunninghouders 'aan de achterkant'. Om de doorstroom binnen de gehele keten op het juiste niveau te houden, wordt doorlopend gewerkt aan het verbeteren van de ramingen van de instroom alsmede prognoses van de inzet van de verschillende organisaties. Verrijkende inzichten, zoals die volgend uit onderzoek naar dit onderwerp,⁵⁰ worden daarbij betrokken.⁵¹

De afgelopen jaren kwam de migratieketen extra onder een vergrootglas te liggen. Dit kwam door de aanhoudende problematiek binnen de IND, met name door achterstanden in het asiel domein, en de opvangproblematiek bij het COA. Daarom is besloten om een externe onafhankelijke doorlichting te laten doen naar het functioneren van de asielketen. EY heeft de doorlichting uitgevoerd en twee rapporten opgeleverd: één rapport betreft de sturing op en binnen de IND.⁵² De doorlichting heeft geleid tot een verbetertraject onder coördinatie en verantwoordelijkheid van de IND zelf. Het andere rapport gaat in op de sturing op en binnen de gehele asielketen.⁵³ Naar aanleiding daarvan loopt op dit moment een veranderopgave voor de gehele keten. In dat kader wordt onder andere gewerkt aan de volgende thema's: bewuster werken vanuit de ketengedachte, verbeteren van de *governance* en sturing, optimaliseren van de informatievoorziening en een bekostiging die past bij de dynamiek van de migratieketen.

Garanderen tijdigheid asielprocedures en voorkomen onnodige stapeling van procedures

De Commissie Van Zwol doet verschillende aanbevelingen die zien op het verbeteren van de tijdigheid, maar ook de eindigheid van de asielprocedure. Verschillende initiatieven worden ontplooid om de sturing van doorlooptijden van asielprocedures te verbeteren. Daarbij streeft de IND naar het realiseren van een flexibeler en effectiever asielproces door zo vroeg

⁵⁰ [Governance Meerjaren Productie Prognose migratieketen](#)

⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2765.

⁵² Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2740.

⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2740.

mogelijk de asielaanvraag het juiste ‘spoor’ in te laten stromen. Als onderdeel daarvan wordt elke aanvraag aan het begin van het asielproces, op grond van alle beschikbare informatie, voorzien van een planadvies. Dit houdt in dat wordt bepaald of een zaak met spoed moet worden ingepland, of dat op voorhand een keuze voor een zesdaagse of negendaagse algemene asielprocedure moet worden gemaakt. Zo wordt waar mogelijk versnelling aangebracht, met een kortere behandelduur en een kortere looptijd, zonder daarbij afbreuk te doen aan de zorgvuldigheid van een beslissing.

Daarnaast is op 1 januari 2022 het project ‘Doorontwikkeling Verkeerstoren en verbeteren operationele sturing’ binnen de IND gestart. Dit project ontwikkelt onder andere een dashboard voor tactische en operationele sturing om meer grip te krijgen op de verwachte asielinstroom en de beschikbare capaciteit. Hierdoor wordt eerder duidelijk of de organisatie aan de opgave kan voldoen, of dat er bijvoorbeeld meer capaciteit nodig is of dat andere knelpunten weggenomen moeten worden. Het streven is om dit dashboard eind 2022 te hebben geïmplementeerd. Daarnaast worden tactisch en operationeel managers gedurende 2022 getraind om het gesprek met hun teams aan te gaan over de bevindingen uit het dashboard.

Specifiek ten aanzien van de sturing op de doorlooptijden van tweede en volgende asielprocedures heeft de IND een speciale ‘opvolgende aanvraagkamer’ ingericht. Hier worden tweede en volgende asielaanvragen beoordeeld op volledigheid wanneer zij worden ingediend. De asielzoeker heeft vervolgens de mogelijkheid om zijn/haar aanvraag aan te vullen met de benodigde informatie. Het doel is dat dit leidt tot minder vertraging tijdens behandeling van de aanvraag, waardoor asielzoekers sneller uitsluitel krijgt over de aanvraag. Bij een tweede of volgende asielaanvraag hoeft bovendien niet altijd te worden gehoord, waardoor een besluit sneller kan worden genomen.

Voor asielzoekers bestaat de mogelijkheid om na een afwijzing van een eerste asielaanvraag een herhaalde asielaanvraag te doen. De situatie in het land van herkomst kan namelijk veranderd zijn waardoor terugkeer geen optie is. Veelal leiden herhaalde asielaanvragen niet tot een positief besluit. Wel zorgt het voor uitstel van vertrek en biedt het hoop op een gunstige beslissing na afwijzing van het initiële asielverzoek. Ook kunnen dergelijke aanvragen het asielsysteem onnodig belasten. De prikkel om een weinig kansrijke tweede of vervolprocedure te beginnen kan de IND gedeeltelijk wegnemen door dergelijke aanvragen snel af te wijzen. Dit gebeurt onder andere door de hiervoor beschreven ‘opvolgende aanvraagkamer’.

Tegengaan van het frustreren van terugkeer en vertrek

Het merendeel van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol gaat over het daadwerkelijk effectueren van terugkeer en vertrek of is daar ondersteunend aan. Zo beveelt de commissie onder meer aan om de voorspelbaarheid van het (procedure)gedrag van asielzoekers beter te benutten. In navolging daarvan heeft in 2021 een analyse naar vertrek met onbekende bestemming (hierna: mob) plaatsgevonden.⁵⁴ Het ging specifiek om (trends in) mob-vertrek uit de asielopvang in de jaren 2015 tot en met 2020 van personen met de Afghaanse, Algerijnse, Iraakse, Libische, Marokkaanse, Nigeriaanse en Tunesische nationaliteit. De analyse bevat interessante informatie over de aard en achtergrond van de doelgroep die mob vertrekt.

De verworven kennis over de doelgroep die mob vertrekt, wordt idealiter gekoppeld aan mogelijkheden om betrokkenen in een vroeger stadium in de asielprocedure dan wel kort voor vertrek of overdracht in bewaring te stellen. Een treffend voorbeeld is de pilot gericht op Dublinclaimanten die mob uit de asielopvang zijn betrokken. Als zij zich later weer voor asielopvang melden, werden ze versneld in bewaring te stellen ter fine van overdracht aan

⁵⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2814.

de verantwoordelijke EU-lidstaat. Deze pilot is eind 2021 omgezet in staand beleid en aanvullende pilots om bewaring te intensiveren worden op dit moment verkend, onder andere om asielzoekers uit veilige landen met een hoog mob-risico tijdens de asiel-procedure in bewaring te stellen.⁵⁵ Daarbij moet aangetekend worden dat de effectiviteit van dergelijke pilots in hoge mate afhangt van de vraag in hoeverre voldaan kan worden aan de inreisvoorwaarden die landen nog steeds stellen als gevolg van de COVID-19-pandemie. Wanneer bijvoorbeeld niet voldaan kan worden aan het vereiste van een negatieve testuitslag of een geldig vaccinatiebewijs is terugkeer niet mogelijk (zie onder 1.4.).

De Commissie Van Zwol ziet ook ruimte voor verbetering in de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen ketenpartners op zaakniveau teneinde terugkeer en vertrek te bevorderen. Deze aanbeveling heeft reeds zijn uitwerking gevonden in de zogeheten ‘pilot terugkeerspoor’ die, met een korte onderbreking als gevolg van beperkingen die verband houden met de COVID-19 pandemie, sinds januari 2020 loopt. Door middel van een intensieve ketenaanpak beoogt deze pilot het aantoonbaar vertrek te verbeteren van afgewezen asielzoekers voor wie reeds een terugname-akkoord is verkregen of reis-document is afgegeven. In de pilot werken de DT&V, IND, politie en het COA nauw samen om procedurele belemmeringen weg te nemen en het terugkeerproces te versnellen. Thans wordt bepaald of en hoe de pilot kan worden gecontinueerd en bestendigd.

Een aanbeveling die van belang is voor het verbeteren van terugkeermogelijkheden en waarvoor samenwerking tussen ketenorganisaties randvoorwaardelijk is, ziet op het vaststellen van de identiteit van de vreemdeling. Met de komst van het vernieuwde identificatie- en registratieproces en de wijziging van de asielprocedure per 9 mei 2022 wordt hieraan invulling gegeven. Aan het begin van het asielproces wordt door alle relevante ketenpartners gezamenlijk bepaald of voldoende informatie over identiteit, herkomst en nationaliteit beschikbaar is. Bij onvoldoende informatie kan aanvullend onderzoek worden opgestart of uitgezet door de politie of de IND, bijvoorbeeld een schouw op leeftijd of navraag bij een andere EU-lidstaat. Ook kan de IND in het gehoor aan betrokkene vragen om een bepaald document op te sturen als dit van belang is voor de identiteitsvaststelling. Voor terugkeer en vertrek is eenduidige communicatie richting zowel de vreemdeling als diens omgeving van wezenlijk belang. Daarom stelt de Commissie Van Zwol dat er meer duidelijkheid moet worden gegeven over de bedoeling van gezinslocaties, waar gezinnen met minderjarige kinderen verblijven waarvan de asielaanvraag is afgewezen. Dit kan volgens de Commissie Van Zwol door de geboden onderwijsfaciliteiten voor kinderen nadrukkelijk te richten op vertrek. Hiertoe is onderzocht of het mogelijk is om kinderen die in gezinslocaties verblijven onderwijs te bieden in de taal van het land van herkomst. Een dergelijk onderwijs-aanbod is echter niet haalbaar in het licht van de al beperkte onderwijscapaciteit. Het ministerie van OCW brengt alternatieve mogelijkheden om invulling te geven aan de aanbeveling in kaart.

De noodzaak van duidelijkheid speelt ook als het gaat om het bieden van toekomst-perspectief van degenen die in de LVV onderdak krijgen. Momenteel bezien Rijk en gemeenten hoe de werkwijze van de LVV kan worden doorontwikkeld om uitvoering te geven aan het coalitieakkoord. Daarin is bepaald dat onderdak in de LVV altijd op terugkeer gericht moet zijn (zie onder 1.5). In dit kader worden ook de verblijfsduur, de effectiviteit en transparantie van het LVV-proces en de perspectiefbepaling tegen het licht gehouden.

Belang van het kind in asielprocedures

Een belangrijk uitgangspunt voor veel van de aanbevelingen van de Commissie Van Zwol is om bij een eerste asielaanvraag nadrukkelijk – dit wil zeggen aantoonbaar – het belang van het kind in ogenschouw te nemen in lijn met het internationaal recht en jurisprudentie. Om hier invulling aan te geven zijn verschillende maatregelen genomen, waaronder de

⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2812.

implementatie van een bouwsteen voor IND-beslismedewerkers met als doel om afwijzende beschikkingen van een heldere motivering te voorzien inzake het belang van het kind. De bouwsteen is opgesteld door het samenwerkingsverband ten behoeve van kinderen in vreemdelingsrechtelijke procedures (hierna: SKIV) en voorzien van een toelichting over het belang van het kind. Ook kunnen IND-medewerkers zich richten tot contactpersonen belang van het kind, via wie vragen voorgelegd kunnen worden aan het SKIV.

Deze aanbeveling van de Commissie Van Zwol sluit aan op hetgeen in het coalitieakkoord is opgenomen over het belang van het kind in de asielprocedure. Hierbij is relevant om op te merken dat het belang van het kind niet alleen betrekking heeft op asielprocedures, maar ook onderdeel uitmaakt van reguliere verblijfsprocedures. Via de belangenafweging die plaatsvindt in het kader van artikel 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens wordt rekenschap gegeven van het belang van kind.⁵⁶ Om het kennisniveau bij de beoordeling van de problematiek van individuele kinderen bij de belangenafweging te vergroten, is de IND een pilot aangegaan met het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (hierna: NIFP). Op basis van de evaluatie van de pilot wordt besloten of en hoe samenwerking wordt voortgezet.

Ook is de informatievoorziening over de asielprocedure verbeterd. Het gaat in het bijzonder om de informatievoorziening aan kinderen en aan hun ouders over de mogelijkheid om kinderen tussen de 12 en 15 jaar zelfstandig te horen, als zij eigen redenen hebben om asiel aan te vragen. Er is nadrukkelijk niet gekozen om het horen van kinderen in gezinnen vanaf 12 jaar te standaardiseren. Een dergelijke maatregel zou namelijk in de hand kunnen werken dat kinderen het gevoel krijgen dat de verantwoordelijkheid voor het slagen van de asielaanvraag op hun schouders rust of dat zij instrumenteel worden ingezet.⁵⁷

Met het oog op psycho-educatie en vroegsignalering van eventuele psychische klachten wordt een veelheid aan initiatieven ontplooid. Zo wordt bijgedragen aan de mogelijkheden om, waar nodig, vroegtijdig te interveniëren. Voor minderjarige (uitgeproceede) asielzoekers worden op opvanglocaties preventieve groepsactiviteiten georganiseerd teneinde het psychosociale welzijn van met name jongeren en kinderen in de kwetsbare leeftijd van 12 tot 18 jaar oud respectievelijk 6 tot 12 jaar oud te bevorderen. Tevens worden activiteiten georganiseerd die niet alleen beogen om het psychosociale welzijn van kinderen en jongeren te bevorderen, maar ook als insteek hebben om bij te dragen aan een fijne woonomgeving en een zo normaal mogelijk verblijf in Nederland voor de kinderen. Aangezien dergelijke activiteiten nu met tijdelijke (Europese) middelen worden gefinancierd, wordt onderzocht of en hoe structurele financiering mogelijk is teneinde het aanbod te bestendigen.

Verhuizingen kunnen een negatieve invloed hebben op het welzijn van kinderen. Onder het programma 'Flexibilisering Asielketen' is daarom in de 'Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen' ⁵⁸ het minimaliseren van het aantal verhuisbewegingen als doel opgenomen. Ter achtergrond is het goed om aan te tekenen dat asielzoekers om verschillende redenen verhuizen tussen opvanglocaties. Verhuizingen kunnen gerelateerd zijn aan de inrichting van het asielproces, het gevolg zijn van het sluiten van een opvanglocatie, maar het is ook mogelijk dat iemand zelf verzoekt om een verhuizing. De beperkingen die de huidige druk op de opvangcapaciteit met zich meebrengt, bemoeilijken het streven naar minder verhuisbewegingen.

⁵⁶ Deze bepaling heeft betrekking op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven.

⁵⁷ Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2541.

⁵⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2634.

Overige randvoorwaardelijke aanbevelingen

Een zorgvuldige en gedegen asielprocedure is niet mogelijk zonder bepaalde randvoorwaarden. Gedacht kan worden aan de aanbeveling van de Commissie Van Zwol om rechtsbijstand in de asielprocedure te handhaven. Deze aanbeveling is overgenomen in het coalitieakkoord en, omdat het bestaande praktijk betreft, geborgd.

Het kabinet vindt het, net als de Commissie Van Zwol, van groot belang dat experts de ruimte krijgen om de menselijke maat te verzekeren. Hoewel de discretionaire bevoegdheid is afgeschaft, is aan het begin van de asielprocedure desalniettemin oog voor schrijnende situaties waar asielzoekers in kunnen verkeren. Zo heeft de Directeur-Generaal van de IND de bevoegdheid om tijdens de eerste aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning mede te beoordelen of een verblijfsvergunning kan worden verleend op basis van schrijnende omstandigheid. Hiertoe vindt zorgvuldige besluitvorming plaats waarbij alle relevante aspecten bij de beoordeling van een aanvraag worden betrokken en meegewogen. Indien het voor een zorgvuldige beoordeling nodig wordt geacht, zal de IND onafhankelijk advies vragen inzake voor de besluitvorming relevante aspecten. Dit geldt in het bijzonder wanneer kinderen met specifieke problematiek bij de procedure zijn betrokken. Al eerder is de noodzaak van eenduidige communicatie aangehaald, specifiek in relatie tot terugkeer en vertrek. In bredere zin is het belangrijk dat voor vreemdelingen beleidskeuzes op een heldere en begrijpelijke wijze worden uitgelegd. Dat geldt evenzeer voor de sociale omgeving en bijvoorbeeld voor gemeenten. Om die reden werken er zogeheten 'klant-communicatieadviseurs bij de IND die de dienstverlening proberen te verbeteren naar gelang de ervaringen en behoeften van de vreemdeling en de omgeving.

De aanbevelingen van de Commissie Van Zwol op het terrein van de menselijke maat en dienstverlening staan niet op zichzelf. Ook de bevindingen van de Parlementaire Kinderopvangtoeslag en signalen van knelpunten zoals beschreven de bundel 'Ongehoord. Onrecht in het vreemdelingenrecht'⁵⁹ en het artikel 'Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht'⁶⁰ geven aanleiding om kritisch te blijven kijken naar mogelijke verbeteringen op het terrein van de menselijke maat en dienstverlening in de migratieketen. In het kader van het Rijksbrede programma 'Werk aan Uitvoering' en een daarvan afgeleide werkgroep binnen het migratiedomein wordt gewerkt aan deze verbeteringen. De voortgang is via aparte brieven met de Tweede Kamer gedeeld.⁶¹

1.7 Ontwikkelingen ten gevolge van de oorlog in Oekraïne

De oorlog in Oekraïne is een tragedie met groot menselijk leed en ongekende materiele schade. De gevolgen op het terrein van migratie en aanpalende beleidsdomeinen zijn substantieel, zowel internationaal, in Europa als in Nederland. Sinds de start van de oorlog in de nacht van 23 op 24 februari 2022 is vanuit het kabinet gepoogd de inzet op de kortst mogelijke termijn aan het dan vigerende beeld aan te passen en de Tweede Kamer en andere betrokkenen daar zo goed mogelijk bij te betrekken. Alle stukken die ten grondslag liggen aan besluitvorming inzake de oorlog in Oekraïne kunnen op de website van Rijksoverheid geraadpleegd worden.⁶² In aanvulling op deze stukken schetst deze paragraaf een meer overkoepelend beeld van de onvermoeibare inzet en behaalde resultaten van een veelheid aan actoren. Met vereende krachten werken zij om de ontwrichtende werking van de oorlog op een breed scala aan maatschappelijke thema's het hoofd te bieden.

Europese context

⁵⁹ [Ongehoord; Onrecht in het Vreemdelingenrecht](#)

⁶⁰ [Ongezien onrecht in het vreemdelingenrecht', Nederlands Juristenblad](#)

⁶¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2758.

⁶² [Opvang vluchtelingen uit Oekraïne](#)

De oorlog in Oekraïne gaat gepaard met de vlucht van een ongekend aantal ontheemden in hun zoektocht naar veiligheid en bescherming. Zoals hierboven reeds aangehaald, wordt het merendeel van hen opgevangen in buurlanden, maar ze reizen ook door naar de EU. Op peildatum 1 juni 2022 waren er volgens de EC 6,6 miljoen personen uit Oekraïne aangekomen in de EU, zowel vanuit Oekraïne als via Moldavië,⁶³ en waren er 7,1 miljoen intern ontheemden in Oekraïne. Vanwege de aard en omvang van de situatie is op 4 maart 2022 de Europese richtlijn tijdelijke bescherming (hierna: richtlijn) geactiveerd.⁶⁴ Op grond van deze richtlijn kunnen ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming aanvragen. Dit geldt zowel voor ontheemden met de Oekraïense nationaliteit als mensen met een andere nationaliteit, mits in het bezit van een verblijfstatus in Oekraïne. Op 1 juni 2022 waren er 3,2 miljoen personen geregistreerd onder de richtlijn.

Artikel 78, lid 2, aanhef en onder c, EU-Werkingsverdrag bepaalt dat de EU maatregelen kan vaststellen inzake een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom. De EU heeft voorschriften inzake de tijdelijke bescherming van ontheemden neergelegd in Richtlijn 2001/55. Het verlenen van tijdelijke bescherming is een uitzonderlijke procedure en kan alleen worden toegepast wanneer er een risico bestaat dat het asielsysteem de toestroom van ontheemden niet op een goede manier kan verwerken (ex artikel 2, onder a). Deze richtlijn was nog nooit eerder geactiveerd. De massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne is vastgesteld bij een besluit van de Raad op 4 maart 2022.⁶⁵ In Nederland is de richtlijn geïmplementeerd op een wijze waarbij ontheemden een asiolverzoek indienen, waarop zo lang als de richtlijn geactiveerd is geen beslissing wordt genomen door de IND.⁶⁶

De EU speelt niet alleen in juridisch, maar ook in operationeel opzicht een cruciale rol. Verschillende EU-instanties bieden operationele ondersteuning, te beginnen met Frontex die actief is in alle aan Oekraïne grenzende EU-lidstaten en Moldavië. Daaraan draagt ook Nederland bij, namelijk aan de operaties van Frontex in Estland en aan de grens tussen Moldavië en Roemenië. Daarnaast ondersteunt het Asielagentschap van de EU lidstaten bij de implementatie van de richtlijn en de opvang van ontheemden, maar ook bij screening, registratie, informatieverstrekking en asiolverwerking. Via het Civiele Beschermingsmechanisme wordt noodhulp in natura op Europees niveau gecoördineerd. Verder is Europol actief in Slowakije, Polen, Roemenië, Hongarije en Moldavië om te ondersteunen in het kader van de veiligheid.

Een belangrijk deel van de Nederlandse activiteiten op Europees niveau is te herleiden tot het zogeheten ‘tienpuntenplan’. Dit plan, dat op initiatief van de EC en het Franse Voorzitterschap tot stand is gekomen, richt zich specifiek op de registratie van en opvang en zorg voor ontheemden uit Oekraïne. Ook Nederland levert een bijdrage, bijvoorbeeld in het kader van een Europees initiatief om een gemeenschappelijk registratieplatform voor ontheemden op te zetten. Daarnaast zijn op verschillende plaatsen in de EU zogeheten ‘transport- en informatieknooppunten’ ingericht, waar ontheemden hulp kunnen krijgen bij het bepalen van een plek om zich tijdelijk te vestigen. Verder wordt samengewerkt om minderjarige ontheemden uit Oekraïne zo goed mogelijk op te vangen en om te voorkomen dat ontheemden, als gevolg van hun kwetsbare positie, ten prooi vallen aan mensenhandel.

⁶³ Dit betreft het aantal grensoverschrijdingen. Een persoon kan meerdere keren de grens hebben overgestoken. Ook kan een deel zijn teruggekeerd naar de Oekraïne.

⁶⁴ COM(2001)55.

⁶⁵ EU(2022)382.

⁶⁶ Zie art. 43a Vreemdelingenwet 2000.

Nationale context

De enorme schaal van de opvang in de buurlanden van Oekraïne laat onverlet dat ook in eigen land de uitdaging fors is. Per 1 juni waren bijna 66.000 ontheemden uit Oekraïne bij Nederlandse gemeenten ingeschreven. Onduidelijk is hoeveel meer er naar Nederland zullen komen. Om op iedere situatie voorbereid te zijn, is vanaf het begin van de oorlog ingezet op het realiseren van zoveel mogelijk opvangplekken, inclusief de voorzieningen die ingevolge richtlijn moeten worden geboden. Tijdelijk beschermden hebben recht op fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud, onderwijs, medische zorg en toegang tot de arbeidsmarkt. Om hierin te voorzien, wordt nauw samengewerkt tussen het Rijk, medeoverheden en maatschappelijke partners. Deze samenwerking is bestendig en uitgebouwd door de oprichting van een speciaal Programma-Directoraat-Generaal Oekraïense ontheemden (DG.Oek) en de Nationale Opvang Organisatie (NOO).

Onderdak is de meest basale en in het oog springende vorm van bescherming waar ontheemden uit Oekraïne aanspraak op maken. Met grote inzet van de Veiligheidsregio's is het gelukt om ruim 50.000 beschikbare plekken te realiseren, waarvan er op 1 juni ruim 41.000 bezet waren. Dit betekent dat de bezettingsgraad in de gemeentelijk opvang op dat moment 82 procent was. Bij verdere opschaling hanteert het NOO verschillende scenario's, waaronder opschaling naar 75.000 opvangplekken en naar 100.000 opvangplekken. Omdat de duur van conflict ongewis is, wordt ook gewerkt aan verschillende fasen van opvang, te weten crisismoodopvang, vervangende noodopvang, tijdelijk en permanent onderkomen.

Opvallend is dat ruim een derde van de ontheemdenpopulatie uit Oekraïne minderjarig is. Kinderen hebben recht op onderwijs, waarbij de voorkeur is dat ze deelnemen aan het bestaande nieuwkomersonderwijs. Dergelijk onderwijs is namelijk speciaal ingericht om onderwijs te bieden aan leerlingen die uit het buitenland komen. Naar gelang de leeftijd van nieuwkomers gaan zij naar nieuwkomersklassen en -scholen in het primair onderwijs of internationale schakelklassen in het voortgezet onderwijs. Vanwege het grote aantal kinderen was het noodzakelijk om aanvullende onderwijsplekken te realiseren. De verantwoordelijkheid daartoe ligt bij gemeenten. Ook het ministerie van OCW is betrokken, dit vanwege de regie- en toezichtsrol die het heeft.

In toegang tot medische zorg is ook voorzien, zij het dat dit voor tijdelijk beschermden op een aangepaste manier moet worden georganiseerd vanwege hun bijzondere juridische status. Ontheemden uit Oekraïne zijn geen asielzoekers en worden dus niet opgevangen door het COA. Als gevolg hiervan vallen ze niet onder de Regeling Medische zorg Asielzoekers (hierna: RMA) en kunnen ze ook geen zorgverzekering afsluiten (tenzij de ontheemde gaat werken). Om dit verhelpen, zal vanaf 1 juli 2022 de Regeling Medische zorg ontheemden uit Oekraïne (hierna: RMO) ingaan. De dekking onder de RMO is ruimer dan nu geldt onder de Subsidieregeling voor onverzekerden (hierna: SOV) en zoveel mogelijk gelijk aan de dekking van zorg onder de RMA voor asielzoekers (inclusief bepaalde zorg buiten het basispakket analoog aan het pakket voor asielzoekers). De verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning, jeugdzorg en de uitvoering van het JGZ-basispakket evenals het Rijksvaccinatieprogramma uit de Wet publieke gezondheidszorg ligt bij gemeenten en blijft daar belegd. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt tussen particuliere opvang en gemeentelijke opvang. Verder is de huidige RMA opengesteld voor langdurige zorg met verblijf voor Oekraïners. Het gaat hierbij om zorg die niet vanuit de SOV of Wmo-ondersteuning door gemeenten geboden kan worden. De kosten voor deze vorm van zorg blijven ook na 1 juli 2022 onder de RMA vallen.

Verder hebben tijdelijk beschermden toegang tot de arbeidsmarkt. Sinds 1 april 2022 geldt, met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022, een vrijstelling van de tewerkstellingsplicht voor werkgevers die tijdelijk beschermden in loondienst hebben. Werkgevers moeten wel voldoen aan de plicht om ten minste twee werkdagen voor de aanvang van de werkzaamheden bij het UWV te melden wanneer zij de tijdelijk beschermde in loondienst willen nemen. Het doel van deze

meldplicht is zicht houden op de tijdelijk beschermden. Voor tijdelijk beschermden is het ook mogelijk om vrijwilligerswerk te verrichten. De werkgever moet dan wel beschikken over een vrijwilligersverklaring. Daarnaast mogen zij stage lopen als er een tripartiete overeenkomst is tussen de stagiair, werkgever en opleiding. Ook hier is vanwege de beschikbaarheid van documenten rekening gehouden met een zekere overgangperiode.

	Zorgtoeslag	Huurtoeslag	Kindgebonden-budget	Kinderopvang-toeslag
Geen werk	✗	✗	✗	✗
Wel werk	✓	✗	✓	✗ voorstel MinSZW is wel recht te geven

Figuur 2: Recht op toeslagen ontheemden uit Oekraïne in fase tijdelijke bescherming (stand van zaken: juni 2022)

In dit verband mag de rol en bijdrage van particuliere initiatieven niet onbenoemd blijven. Sinds de aanvang van de oorlog zag een groot aantal particuliere initiatieven het levenslicht, veelal gericht op het bieden van opvang en ondersteuning. Er wordt ook individueel niveau bijgedragen bijvoorbeeld door particulieren die geld en goederen inzamelen en/of hun huis openstellen voor ontheemden uit Oekraïne. Een consortium van het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk Nederland, het Leger des Heils en TakeCareBNB onder de naam *RefugeeHomeNL* coördineert en faciliteert de opvang die door particulieren wordt geboden, daarbij ondersteund door DG Oek en de NOO. Zo konden duizenden particuliere opvanglocaties worden geïnspecteerd. Wanneer deze in gebruik worden genomen, wordt bijzondere aandacht besteed aan het voorkomen van risicovolle situaties, zoals uitbuiting.

Dergelijke steunbetuigingen en initiatieven van particulieren zijn betekenisvol. Het laat zien dat het principe van medemenselijkheid in Nederland recht overeind staat en dat bescherming wordt geboden aan diegenen die dat nodig hebben. Tegelijkertijd weerhoudt de onzekerheid over het verdere verloop van de oorlog in Oekraïne een toenemende groep ontheemden er niet van om terug te keren. Een deel weet dit op eigen initiatief te realiseren. Voor het geval bijstand gewenst is, staat de Nederlandse overheid en in het bijzonder de DT&V klaar om te helpen.

Wie er komt, wie blijft en wie vertrekt, het zijn vragen die ook in de context van Oekraïne naast elkaar bestaan. Simpel gezegd zijn het ook deze vragen die centraal staan in de overige hoofdstukken van de Staat van Migratie. Ze worden in meer detail beantwoord door een cijfermatig en beleidsmatig beeld te schetsen over de volle breedte van migratie. In hoofdstukken 3 t/m 7 wordt dieper ingegaan op specifieke thema's en teruggeblikt op de belangrijkste ontwikkelingen in 2021. De thematische worden voorafgaan door een hoofdstuk dat de belangrijkste ontwikkelingen uit 2021 in een meerjarig historisch kader plaats. Dit hoofdstuk, getiteld 'Migratie in perspectief', is daarmee de verbindende schakel tussen de vooruitblik in dit hoofdstuk en de terugblik in de thematische hoofdstukken.

Hoofdstuk 2

Migratie in perspectief

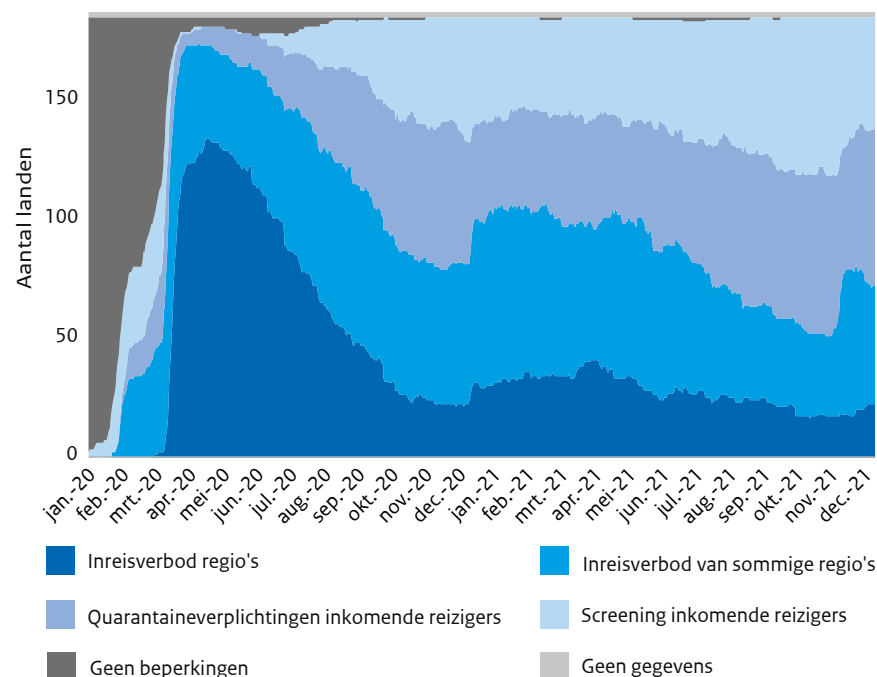
In dit hoofdstuk worden de belangrijkste cijfers op het gebied van migratie in 2021⁶⁷ in een langjarig perspectief gezet. Dit gebeurt op wereldwijd, Europees en nationaal niveau. Hiermee wordt inzicht gegeven wie naar Nederland migreerden en de verschillende redenen waarom zij dat deden.

Typierend voor 2021 is dat zowel reguliere migratie als asielmigratie naar Nederland rond het niveau van 2019 ligt. De COVID-19-pandemie zorgde in 2020 voor een sterke afname in migratie naar Nederland. In 2021 is de impact van de pandemie over het gehele jaar genomen minder zichtbaar. Dit geldt echter niet voor terugkeer van migranten die onrechtmatig in Nederland verblijven. De extra maatregelen die landen nemen om te voorkomen dat (nieuwe varianten van) COVID-19 het land binnenkomen, maakt het ook in 2021 moeilijker om terugkeer te realiseren.

2.1 Migratie wereldwijd en in de EU

2.1.1 Migratie wereldwijd

De COVID-19-pandemie heeft in 2020 en 2021 een aanzienlijke impact gehad op de wereldwijde reisbewegingen. Om de verspreiding van de ziekte een halt toe te roepen werden in het voorjaar van 2020 wereldwijd reisbeperkingen ingesteld. De Universiteit Oxford heeft een dataset samengesteld waarmee het type maatregelen in beeld kan worden gebracht. Ondanks dat het aantal landen dat in de zomer van 2021 nog algehele grensrestricties heeft, sinds april 2020 sterk is afgenomen, zijn er wereldwijd nog steeds veel maatregelen van kracht die het moeilijker maken om tussen landen te reizen.



Figuur 3: Reisbeperkingen wereldwijd in het kader van de COVID-19-pandemie, 2020-2021
(Bron: Universiteit Oxford⁶⁸)

⁶⁷ Waar mogelijk zijn trends weergegeven tot en met 2021. Deze data is echter nog niet in alle gevallen beschikbaar. In een enkel geval zijn daarom gegevens opgenomen tot en met 2020 of tot en met medio 2021. Door de grote impact van de COVID-19-pandemie op reisbewegingen in het algemeen, kan dit voor een vertekend beeld zorgen.

⁶⁸ [Hale et al \(2020\). Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government](#)

Het totale aantal migranten wereldwijd in de zin van 'migration stock' is midden 2020 geschat op ongeveer 281 miljoen personen. Dit aantal groeide voor de coronapandemie gestaag. Tussen 2000 en 2010 steeg het aantal migranten met 48 miljoen wereldwijd. Tussen 2010 en 2020 steeg dit aantal verder met 60 miljoen. Veel van deze stijging was het gevolg van arbeids- en gezinsmigratie. Het totale aantal internationale migranten vormt 4% van de wereldbevolking. Europa is het continent van bestemming met het grootste aantal internationale migranten in 2020.

De top 5 landen waar zich midden 2020 de meeste internationale migranten bevonden, is als volgt:

1. Verenigde Staten van Amerika, 51 miljoen
2. Duitsland, 16 miljoen
3. Saudi-Arabië, 13 miljoen
4. Russische Federatie, 12 miljoen
5. Verenigd Koninkrijk en Noord-Ierland, 9 miljoen

Nederland telde volgens UNDESA in 2020 2,4 miljoen internationale migranten, inclusief personen geboren in de Caraïbische delen van het Koninkrijk. Nederland stond daarmee volgens de gegevens van UNDESA wereldwijd op de 29e plaats.

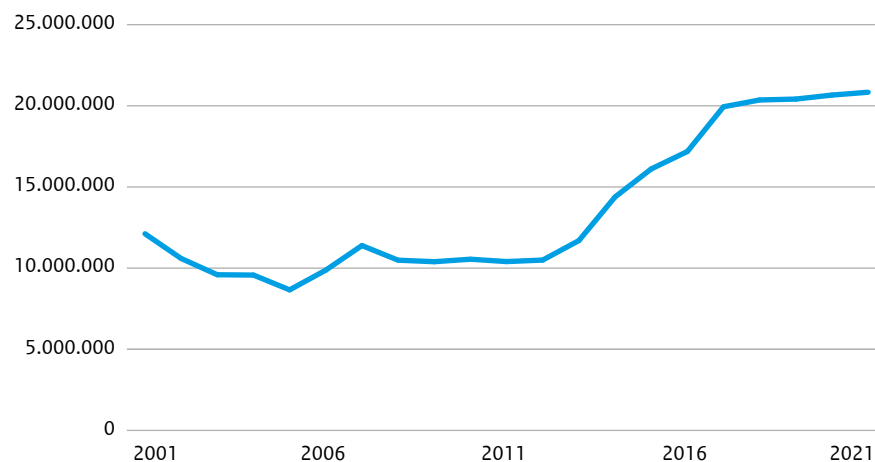
Voor een verdere analyse wordt verwezen naar de Staat van Migratie 2021, hoofdstuk 1.⁶⁹

2.1.1.1

Vluchtelingen

UNHCR schat in het zogeheten Mid-Year Trends rapport van 2021⁷⁰ dat er wereldwijd medio 2021 zo'n 84 miljoen ontheemden waren. Dit is een flinke stijging ten opzichte van de 82,4 miljoen van eind 2020. Onder dit aantal vallen vluchtelingen onder het mandaat van UNHCR, maar bijvoorbeeld ook asielzoekers, binnenlands ontheemden (IDPs) en Venezolanen die in het buitenland zijn ontheemd.

Eind juni 2021 was het aantal vluchtelingen onder UNHCR mandaat 20,8 miljoen. Dit is 172.000 meer dan eind 2020. Deze vluchtelingen waren afkomstig uit de Centraal-Afrikaanse Republiek (71.800), Zuid-Soedan (61.700), Syrië (38.800), Afghanistan (25.200) en Nigeria (20.300). Ook nam het aantal ontheemde Venezolanen toe.



Figuur 4: Aantal vluchtelingen onder UNHCR mandaat, 2001-2021 (Bron: [UNHCR⁷¹](#))

⁶⁹ [Staat van Migratie 2021](#)

⁷⁰ [UNHCR - Mid-Year Trends 2021](#)

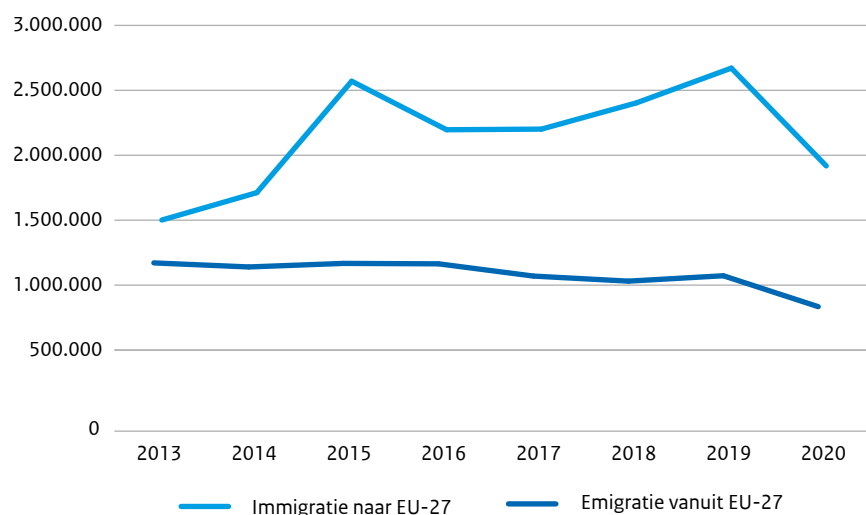
⁷¹ Voor 2001 t/m 2020 is de peildatum 31 december. Voor 2021 is de peildatum 30 juni 2021.

2.1.2

Migratie in de Europese Unie

In de Europese Unie zijn tijdens de COVID-19-pandemie reisbeperkingen ingesteld tussen Europese lidstaten om de verspreiding van het virus tegen te gaan. Om reizen binnen de EU – ondanks dergelijke maatregelen – te vergemakkelijken is per 1 juli 2021 het Europees digitaal coronacertificaat beschikbaar gekomen. Hiermee kunnen EU-burgers en hun gezinsleden en niet-EU-burgers die legaal in een EU-lidstaat verblijven of wonen aantonen dat ze gevaccineerd zijn tegen, getest zijn op of hersteld zijn van COVID-19.

In 2020 zijn 1,92 miljoen personen van buiten de Europese Unie geïmmigreerd naar de EU, terwijl 0,96 miljoen personen de Europese Unie hebben verlaten. Dit resulteert een netto immigratie van 0,96 miljoen personen naar de Europese Unie in 2020. Ook in de migratie van en naar de Europese Unie zijn de gevolgen van de COVID-19-pandemie zichtbaar.⁷²

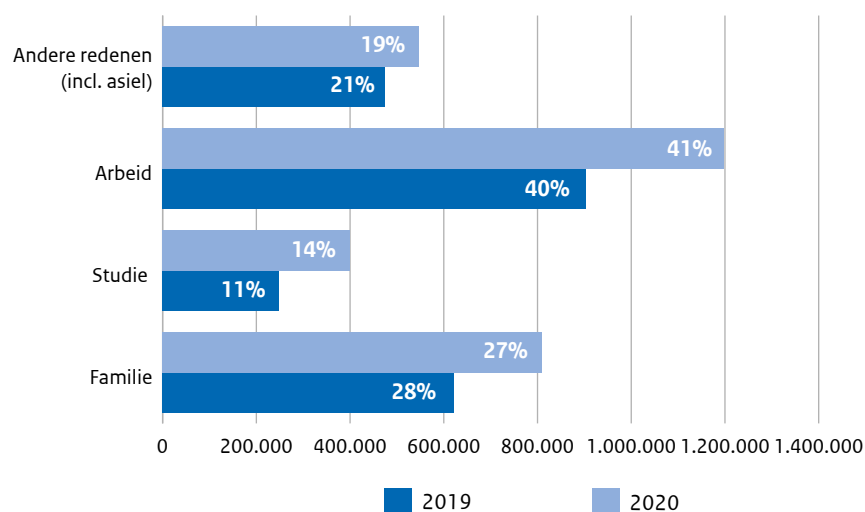


Figuur 5: Immigratie en emigratie van derdelanders van een niet-EU-land naar de EU-27 en vice versa, 2013-2020 (bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 30 maart 2022)

In 2020 werden in de gehele EU ongeveer 2,25 miljoen eerste verblijfsvergunningen afgegeven aan personen van buiten de Europese Unie, tegenover bijna 3,0 miljoen in 2019. De daling is het gevolg van de reisbeperkingen die werden ingesteld vanwege de COVID-19-pandemie. De daling is het sterkst in het aandeel vergunningen dat werd afgegeven met het oog op studie (van 14% in 2019 naar 11% in 2020). De meeste migranten met een niet-Europese nationaliteit vestigden zich in Duitsland (277.300 in 2020), gevolgd door Spanje (331.200), Frankrijk (149.100) en Italië (ook 149.100). In Nederland vestigden zich in 2020 59.900 personen van buiten de Europese Unie.⁷³

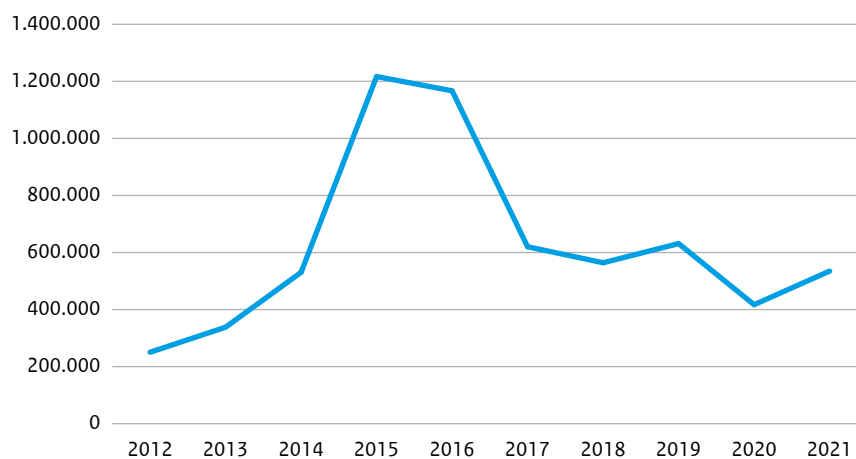
⁷² De gegevens over 2021 zijn nog niet beschikbaar.

⁷³ Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 30 maart 2022



Figuur 6: Verdeling naar redenen voor migratie naar de EU-27, 2019-2020 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 9 november 2021)

Het aantal eerste asielaanvragen⁷⁴ in alle EU-lidstaten samen laat een stijging zien sinds 2012 en een piek in 2015 en 2016. Deze piek wordt veroorzaakt door de instroom van Syrische asielzoekers als gevolg van de oorlog in Syrië. In 2020 is een daling zichtbaar als gevolg van de COVID-19-pandemie. In 2018 daalde het aantal eerste asielaanvragen in de EU, in tegenstelling tot de verdere toename van het aantal vluchtelingen wereldwijd. Vanaf voorjaar 2020 is een daling waarneembaar die kan worden verklaard door de gevolgen van de COVID-19-pandemie. In 2021 herstelde het aantal eerste asielaanvragen in de EU weer enigszins.



Figuur 7: Eerste asielaanvragen in de EU, 2012-2021 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 7 april 2022)

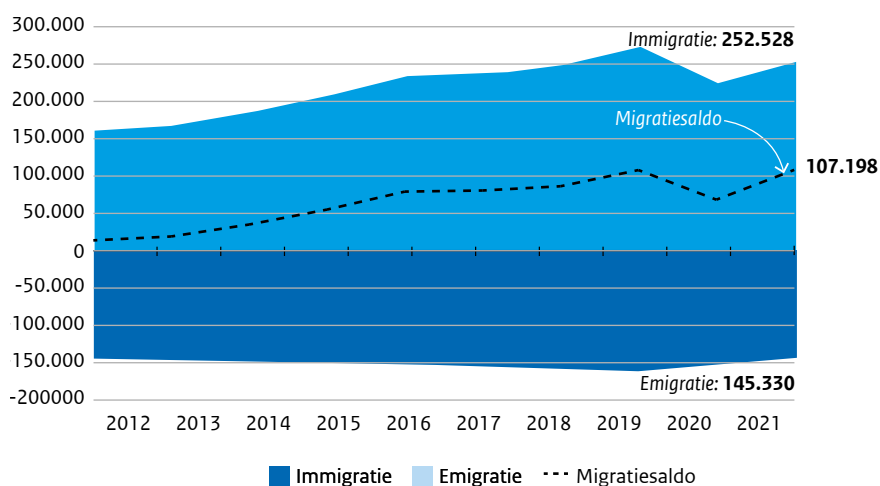
In absolute aantallen is het aantal asielaanvragen in Nederland en België klein vergeleken met de aantallen van de grootste lidstaat van de EU, buurland Duitsland. In de periode 2012-2021 werd 36% van alle eerste asielaanvragen in de EU ingediend in Duitsland. Het aandeel van Nederland 3%.

⁷⁴ Hiermee wordt de eerste aanvraag van een persoon in een genoemde lidstaat bedoeld, waarbij het mogelijk is dat die persoon al eerder in een andere lidstaat een asielverzoek heeft ingediend. De dubbele aanvragen worden meegeteld.

2.2 Migratie in Nederland

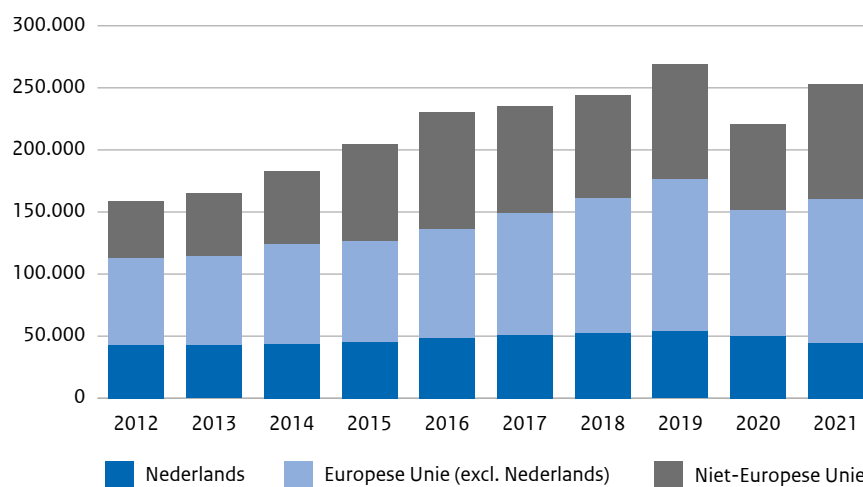
Anders dan in de voorgaande editie wordt in deze Staat van Migratie ook de CBS-data gepresenteerd op basis van nationaliteit. Dit sluit aan bij de werkwijze in de migratieketen waar ook de nationaliteit van een persoon leidend is voor welke wet- en regelgeving van toepassing is. De indeling op basis van migratieachtergrond, waarbij ook het geboorteland van de persoon en diens ouders een rol speelt, wordt in de Staat van Migratie niet langer gebruikt.

Het CBS gaat in 2022 overigens op een andere manier publiceren over wat tot nu toe de 'bevolking met een westerse of niet-westerse migratieachtergrond' werd genoemd. Voortaan is meer bepalend waar iemand zelf geboren is, en minder bepalend waar iemands ouders geboren zijn. Daarbij wordt het woord migratieachtergrond niet meer gebruikt. De hoofdingeling westers/niet-westers wordt vervangen door een indeling op basis van werelddelen en veelvoorkomende immigratielanden. Zie voorts [CBS introduceert nieuwe indeling bevolking naar herkomst](#) en het onderzoek van de WRR [Afscheid van westers en niet-westers](#)



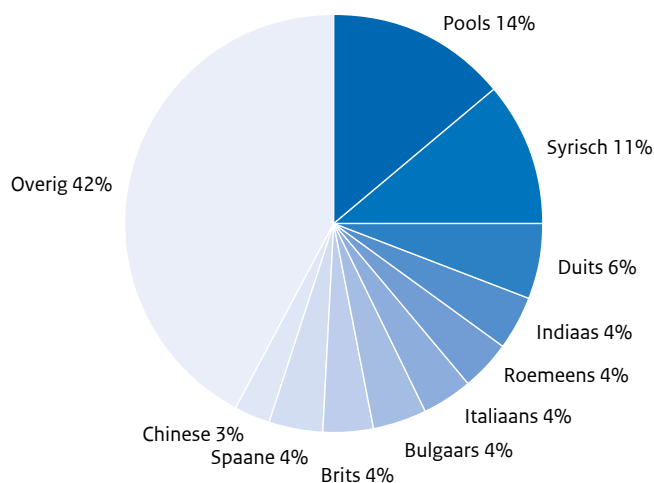
Figuur 8: Immigratie en emigratie incl. administratieve correcties naar en vanuit Nederland, inclusief personen met de Nederlandse nationaliteit, 2012–2021 (Bron: CBS; cijfers 2021 zijn voorlopig)

In 2021 immigreerden 252.528 personen naar Nederland, van wie 44.472 personen met de Nederlandse nationaliteit. Het totaal aantal personen dat in 2021 naar Nederland is gekomen was ruim 30.000 meer dan in 2020 en ligt daarmee nog iets lager dan in 2019. Opvallend is dat het aantal personen dat uit Nederland emigreerde in 2021 ongeveer 7.000 lager is dan in 2020. In totaal migreerden er in 2021 meer personen naar Nederland dan dat er vertrokken. Het migratiesaldo (de immigratie minus de emigratie) bedroeg 107.198 personen. Zoals beschreven in hoofdstuk 1 streeft het kabinet door middel van verschillende initiatieven naar beantwoording van de vraag in hoeverre migratie aansluit op de draagkracht en behoefte van de Nederlandse samenleving.

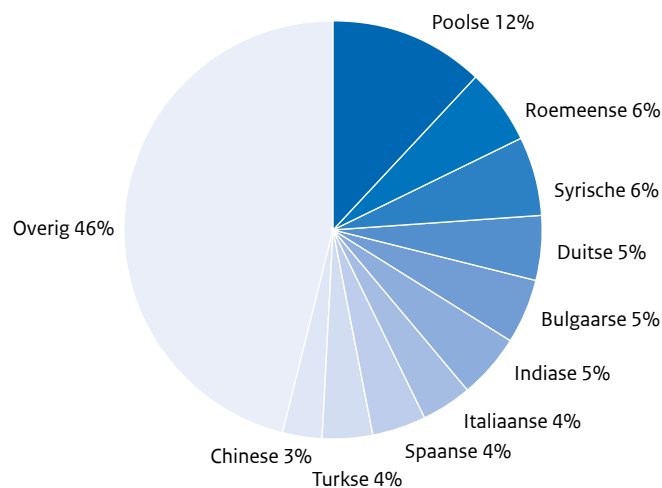


Figuur 9: Nationaliteit van migranten die naar Nederland komen, 2012-2021 (Bron: CBS; cijfers 2021 zijn voorlopig)

Van de migranten die in 2021 naar Nederland zijn (terug)gekomen heeft ongeveer 18% de Nederlandse nationaliteit. Het aandeel migranten met een Europese nationaliteit, exclusief de Nederlandse nationaliteit, was 46% in 2021. Het aandeel migranten met een niet-Europese achtergrond was 36% in 2021. In het afgelopen decennium was dit aandeel het hoogst in 2016, met 41%. Een mogelijke verklaring hiervoor is de Syrische oorlog en de vele Syrische asielzoekers die als gevolg hiervan naar Europa kwamen.



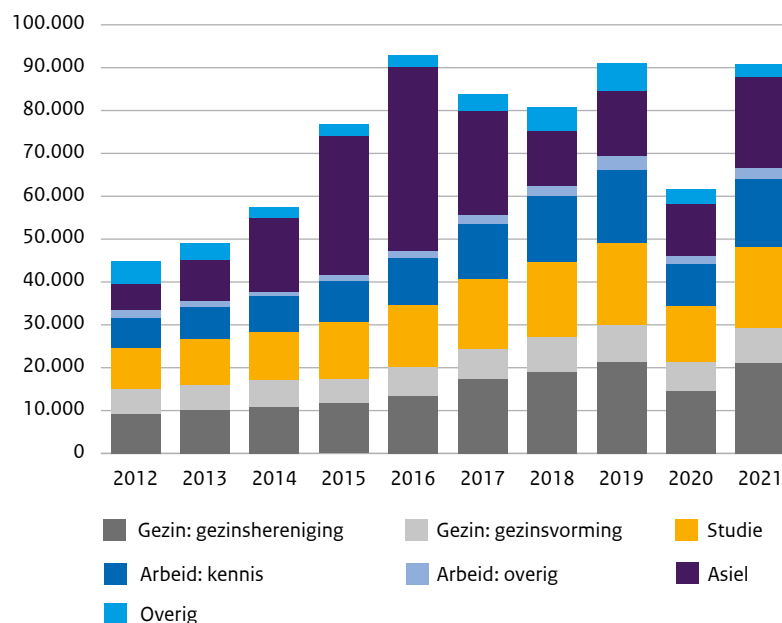
Figuur 10: Top 10 Nationaliteit van migranten die naar Nederland kwamen, exclusief Nederlandse nationaliteit, 2012-2021 (Bron: CBS; cijfers 2021 zijn voorlopig)



Figuur 11: Top 10 Nationaliteit van migranten die naar Nederland kwamen, exclusief Nederlandse nationaliteit, 2021 (Bron: CBS; cijfers 2021 zijn voorlopig)

Na (terugkerende) Nederlanders vormen Polen in 2021 de grootste groep personen die zich in Nederland vestigden, gevolgd door personen met de Roemeense, Syrische, Duitse en Bulgaarse nationaliteit.

2.2.1 Migranten van buiten de EU/EFTA



Figuur 12: Redenen voor niet EU/EFTA migranten om naar Nederland te komen, 2012-2021 (Bron: CBS; cijfers over 2021 zijn voorlopig)⁷⁵

⁷⁵ Eind juni 2022 worden deze cijfers door het CBS bijgewerkt op Statline. Daarbij worden de definities van kennismigrant en overige migrant aangepast. De data in deze rapportage kan daardoor afwijken van de data op Statline.

Het totaal aantal migranten dat in 2021 van buiten de EU/EFTA naar Nederland is gekomen, is in 2021 weer op het peil van 2019. In 2020 was dat voor alle migratiedoelen aanzienlijk lager. Dit is gerelateerd aan de COVID-19-pandemie en de reisbeperkingen die als gevolg daarvan werden ingesteld. Dit gold in het bijzonder voor niet-EU-burgers.

Het kabinet heeft in het coalitieakkoord aangegeven meer grip te willen krijgen op migratie, mede in het licht van de heersende krapte op de arbeidsmarkt. Onderdeel hiervan is het verkrijgen van een goed cijfermatig beeld welke migranten in Nederland zijn en welke rol zij spelen op de arbeidsmarkt. In dit kader heeft het CBS in opdracht van de ministeries van SZW en JenV een nieuw dashboard ontwikkeld voor reguliere migranten van buiten de EU. Dit dashboard⁷⁶ brengt vanaf 1999 in kaart hoeveel migranten in Nederland verblijven, met welk motief en via welke regeling ze Nederland zijn binnengekomen, of ze inmiddels genaturaliseerd zijn, in welke mate ze actief zijn op de arbeidsmarkt en in welke sector ze werken tegen welk loon. Daarbij wordt ook in kaart gebracht hoeveel gezinsmigranten er meekomen in het kielzorg van arbeids- en studiemigratie en welke bijdrage deze meereizigers leveren aan de arbeidsmarkt.

Onderstaand een korte greep uit de resultaten van het nieuwe CBS-dashboard:

- Vanaf 1999 zijn er 201.000 arbeidsmigranten naar Nederland gekomen. Daarvan zijn er in 2020 nog 77.000 in Nederland, waarvan er 9.000 zijn genaturaliseerd. 84% van de migranten is actief op de arbeidsmarkt.
- Via de kennismigrantenregeling zijn er vanaf 2014 tot 2020 51.000 migranten naar Nederland gekomen. Daarvan zijn er in 2020 nog 33.000 in Nederland, waarvan er 600 zijn genaturaliseerd. 97% van deze migranten is actief op de arbeidsmarkt, vooral in de zakelijke dienstverlening (31%) en ICT (27%).
- Sinds 1999 tot 2020 zijn er 111.000 gezinsmigranten meegekomen met arbeidsmigranten. Een arbeidsmigrant brengt gemiddeld halve gezinsmigrant mee. Van de 51.000 meekomende gezinsmigranten (inclusief kinderen) die nog in Nederland zijn werkt 16% op de arbeidsmarkt.

Gezinsvorming of -hereniging vormt nog wel steeds de belangrijkste reden van migranten van buiten de EU/EFTA om naar Nederland te komen. In 2021 kwamen 29.300 personen met dat doel naar Nederland. In de periode 2012-2021 was dat gemiddeld 21.700 per jaar. Gezinsmigratie kan een vorm van afgeleide migratie zijn, ofwel het gevolg van arbeids-, studie- of asielmigratie. Als er bijvoorbeeld meer arbeidsmigranten komen, komen er ook meer gezinsleden mee. Na gezinsmigratie volgen asielmigratie (21.200 in 2021; gemiddeld 19.400 per jaar), studiemigratie (18.800 in 2021; gemiddeld 14.400 per jaar), arbeidsmigratie (18.500 in 2021; gemiddeld 13.400 per jaar) en overige migratie (2.900 in 2021; gemiddeld ook 4.000 per jaar). De groep overig bestaat uit verschillende vergunningen die door de IND worden afgegeven voor bijvoorbeeld culturele uitwisseling, om humanitaire redenen of voor een medische behandeling en uit economisch niet-actieven.⁷⁷

Er is een verschil tussen reguliere gezinshereniging zoals hierboven beschreven en nareis voor gezinshereniging met een vergunninghouder op grond van een asielaanvraag. De migranten die naar Nederland komen via gezinshereniging met een vergunninghouder die binnen drie maanden na verlening van de asielvergunning de hereniging aanvraagt, worden nareizigers genoemd. Zij vallen onder de categorie asielmigratie, net als asielzoekers en hervestigde vluchtelingen, en niet onder reguliere gezinsmigratie.

⁷⁶ [Dashboard migranten van het CBS](#)

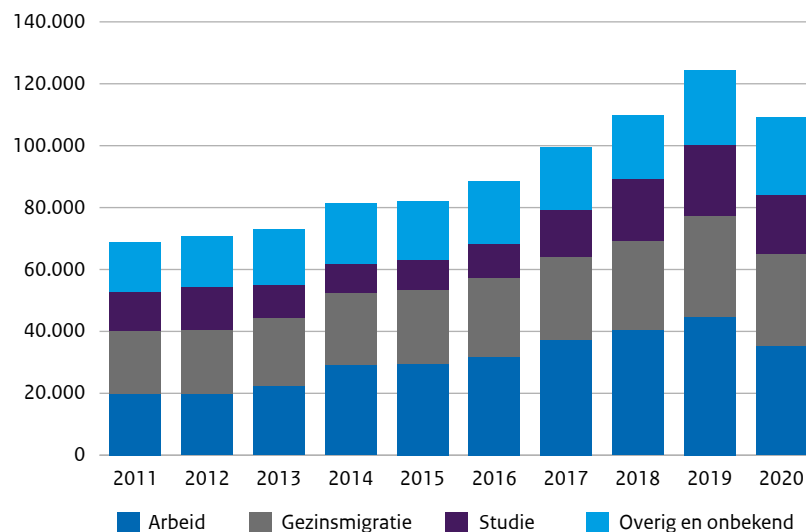
⁷⁷ Bron: CBS; cijfers over 2021 zijn voorlopig

Het aandeel asielmigratie was in 2015, 2016 en 2017 groter dan het gemiddelde over 10 jaar vanwege de relatief hoge instroom van Syrische vluchtelingen en de nareizigers die als kerngezinsleden⁷⁸ van de vergunninghouders op grond van een asielaanvraag naar Nederland kwamen. Dit aandeel is sindsdien weer afgenomen.

Migratie heeft invloed op de Nederlandse samenleving in den brede en is veelal ook een grote stap in het leven van een individuele migrant ongeacht de aanleiding van de migratie. Voor de Nederlandse overheid ligt hier een grote verantwoordelijkheid om beslissingen ten aanzien van migranten mensgericht, betrouwbaar, rechtvaardig en professioneel te nemen. In de afgelopen zijn verschillende rapporten voor de Rijksoverheid in het algemeen⁷⁹ en het migratiedomein⁸⁰ in het bijzonder verschenen die het belang onderschrijven van het centraal stellen van de migrant opdat zorgvuldig met mensen wordt omgegaan.

2.2.2 Migranten vanuit de EU/EFTA

De meerderheid van de migranten komt uit andere lidstaten van de EU. Eén van de vrijheden van EU-burgers is het vrije verkeer van werknemers. Zo kunnen alle EU/EFTA-burgers volgens de Europese wetgeving zonder tewerkstellingsvergunning in een lidstaat van de EU aan het werk. Voor Polen en de andere landen die in 2004 lid werden van de EU geldt dat vanaf 2007, voor Bulgarije en Roemenië vanaf 2014.



Figuur 13: Redenen voor migranten uit de EU/EFTA om naar Nederland te komen, 2011-2020 (Bron: CBS; cijfers 2020 zijn voorlopig)

Sinds 2011 is de migratie naar Nederland uit andere EU-lidstaten aanzienlijk toegenomen. De afname in 2020 is het gevolg van de COVID-19-pandemie. Arbeid en gezinsmigratie zijn de belangrijkste redenen voor deze migranten om naar Nederland te komen. De toegenomen arbeidsmigratie vanuit de EU is voor een belangrijk deel te herleiden tot de uitbreiding van de EU met Centraal- en Oost-Europese landen. In het bijzonder geldt dit voor Polen. Daarnaast speelt de steeds verdere integratie van de economieën van de EU-lidstaten hierbij een rol. De toename van gezinsmigranten is relatief minder groot.

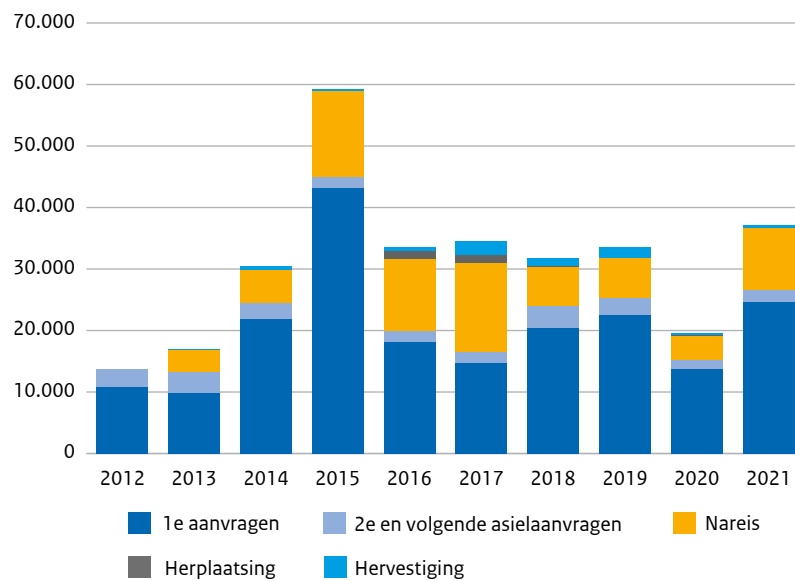
⁷⁸ Met kerngezinsleden wordt bedoeld partners die gehuwd zijn of die een geregistreerd partnerschap zijn aangegaan, en minderjarige kinderen.

⁷⁹ Zie hiervoor Werk aan de Uitvoering, Tweede Kamer, 2019-2020, 31 490 nr. 271 en Tweede Kamer, 2020-2021, 31 490 nr. 284.

⁸⁰ Zie hiervoor de onafhankelijke doorlichting van de asielketen en de IND, Tweede Kamer, 2020-2021, 19 637 nr. 2740.

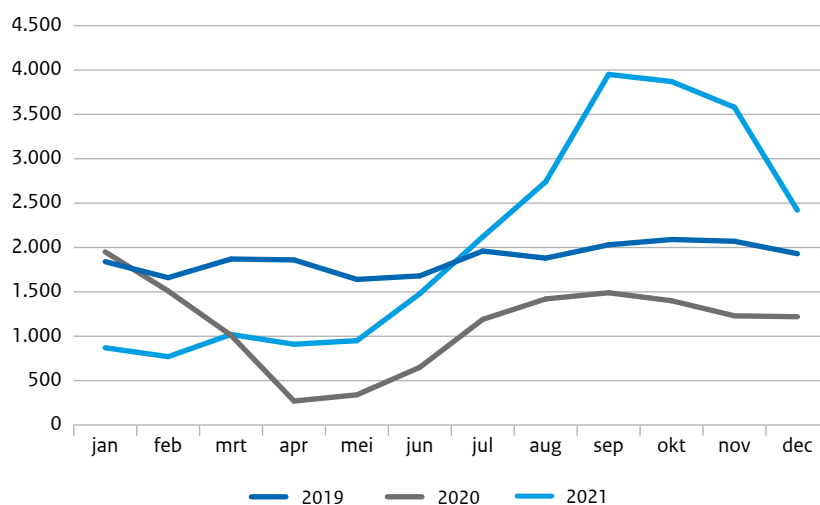
Onder de EU-burgers is het migratiedoel van een grote groep overig en onbekend (23% in 2020). Voor deze groep kan het migratiedoel niet worden bepaald, omdat ze niet samenwonen met een partner, zich niet hebben ingeschreven voor een studie, geen betaald werk hebben, economisch niet actief zijn of hun inkomsten ontvangen van een buitenlands bedrijf. Asiel ontbreekt als migratiedoel, omdat EU-burgers slechts in zeer beperkte aantallen asiel aanvragen.

2.2.3 Trends in asielmigratie



Figuur 14: [Totale asieliinstroom](#), 2012-2021 (Bron: IND)

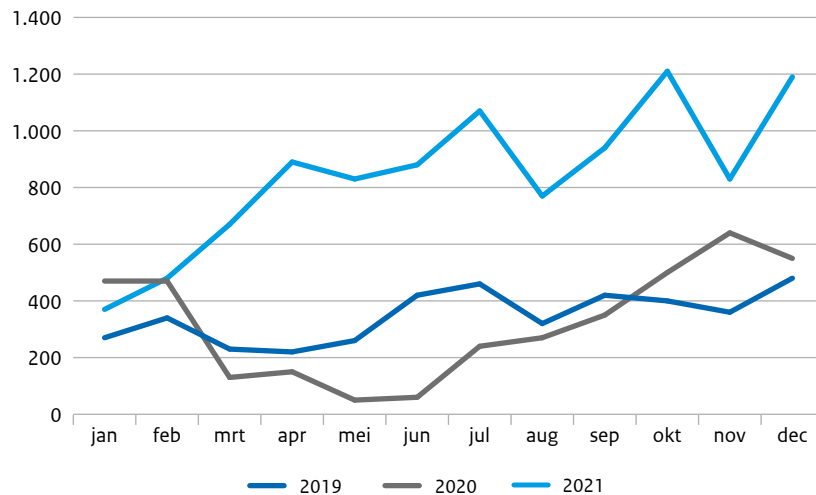
Over geheel 2021 gezien heeft asielmigratie het niveau van voor de COVID-19-pandemie bereikt. In totaal zijn er 37.150 asielaanvragen gedaan, waarvan 24.690 eerste asielaanvragen, 10.120 nareizigers, 1.810 herhaalde asielaanvragen en 540 overige aanvragen.



Figuur 15: [Eerste asielaanvragen](#) per maand, 2019-2021 (Bron: IND)

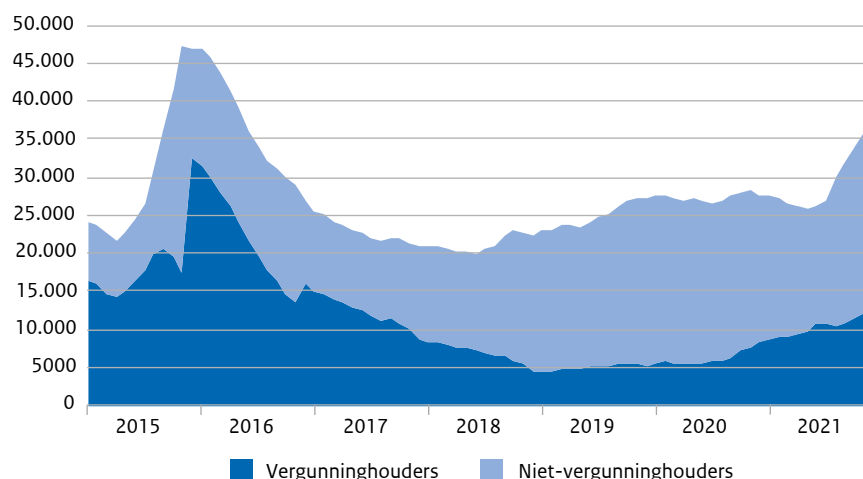
De asieliinstroom is in 2021 ongelijk over het jaar verdeeld. In de tweede helft van het jaar zijn drie keer zoveel eerste asielaanvragen ingediend als in de eerste helft van het jaar.

Dit komt onder andere door het wegvallen van een deel van de reisbeperkingen in verband met de COVID-19-pandemie in de loop van 2021 en door de komst van evacués uit Afghanistan aan het eind van de zomer.



Figuur 16: [Ingereisde nareizigers](#) per maand, 2019-2021 (Bron: IND)

Ook het aantal nareizigers in het kader van gezinshereniging dat naar Nederland is gekomen, is in de loop van 2021 fors toegenomen. Dit komt onder andere omdat, door de inzet van de Taskforce IND, de achterstanden bij het behandelen van asielaanvragen zijn ingelopen en op veel asielaanvragen is beslist. Bij een positief besluit op een asielaanvraag ontstaat de mogelijkheid voor gezinsleden wordt het mogelijk voor een asielzoeker om een aanvraag in te dienen voor gezinsleden om naar Nederland te komen (nareizigers). Daarnaast is het door COVID-beperkende maatregelen in 2020 en begin 2021 niet voor alle nareizigers mogelijk geweest om snel naar Nederland te komen. Met het wegvallen van deze maatregelen, kunnen zij alsnog Nederland inreizen.

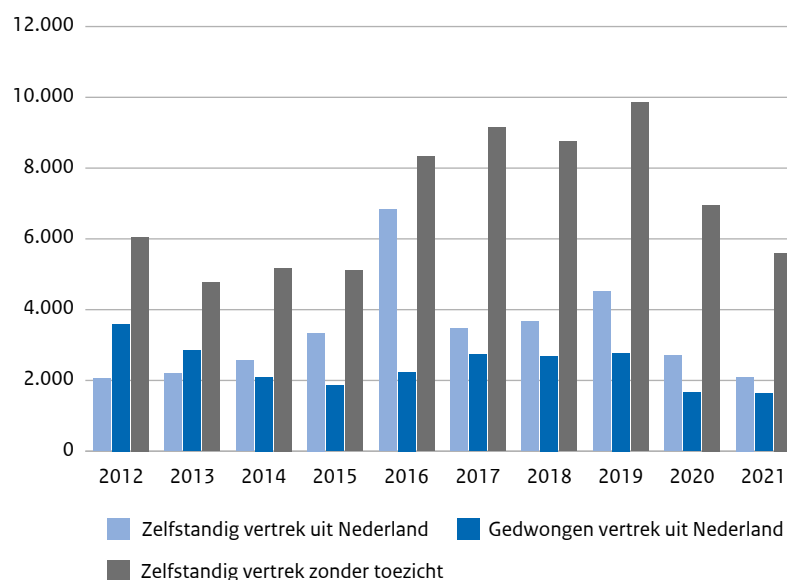


Figuur 17: [Bezetting COA](#), 2015-2021 (Bron: COA; peildatum 31 december 2021)

De toename van het aantal asielzoekers en nareizigers dat naar Nederland is gekomen in 2021, is vooral goed te zien in de bezetting van de COA-opvang. In de afgelopen jaren was de bezetting in de COA-opvang alleen hoger tijdens de oorlog in Syrië in 2015-2016. Vanaf de zomer van 2021 heeft dit tot acute tekorten aan opvangplekken geleid waartegen vergaande maatregelen zijn genomen.

2.2.4 Trends in vertrek

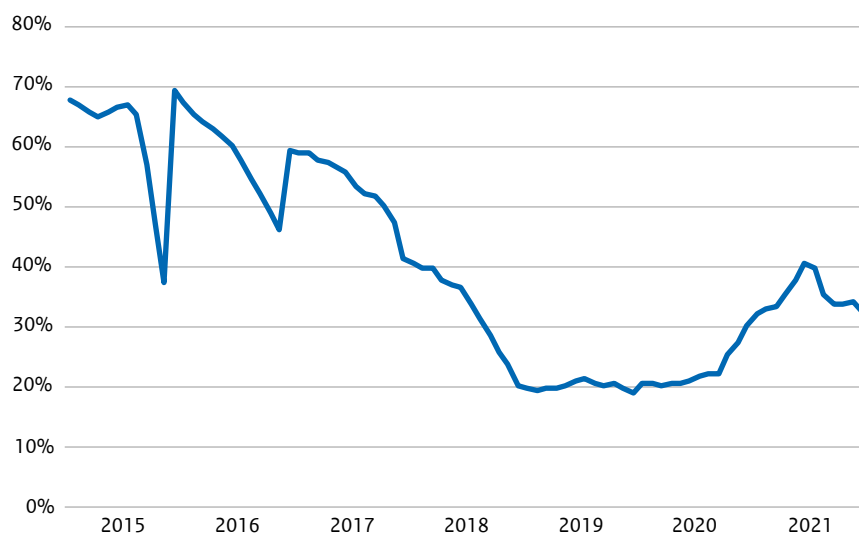
De COVID-beperkende maatregelen van derde landen heeft in 2021 – net als in 2020 – veel invloed gehad op het aantal vreemdelingen dat is teruggekeerd naar het land van herkomst. Dit komt met name doordat het in veel landen een vereiste is om middels een negatieve testuitslag aan te tonen dat iemand die inreist niet besmet is met COVID-19. Door niet mee te werken aan een dergelijke test kunnen vreemdelingen terugkeer verhinderen. In 2021 is de juridische en praktische haalbaarheid verkend van het creëren van een wettelijke grondslag om ten aanzien van vertrekplichtige vreemdelingen die een test weigeren een test gedwongen af te nemen. Dit heeft geleid tot het besluit om een wetsvoorstel te initiëren waarmee in de Vreemdelingenwet 2000 een grondslag wordt gecreëerd voor het afnemen van een test onder dwang bij vreemdelingen die de plicht hebben om Nederland te verlaten, maar weigeren zich kort voor (gedwongen) terugkeer te laten testen (zie ook hoofdstuk 6).



Figuur 18: [Vertrek uit caseload DT&V](#), 2012-2021 (Bron: DT&V; peildatum 31 december 2021)

2.2.5 Trends in huisvesting vergunninghouders

De druk op de COA-opvang komt onder andere door het landelijke woningtekort, het sluiten van COA-opvanglocaties door het aflopen van bestuursovereenkomsten in de afgelopen jaren en het tekort aan geschikte huisvesting voor vergunninghouders (zoals woningen voor grote gezinnen). Daarnaast zorgde de inhaalslag van de IND met betrekking tot het beoordelen van asielaanvragen tot een forse toename van het aandeel vergunninghouders in 2021. Hierdoor verdubbelde de gemeentelijke taakstelling voor vergunninghouders. De situatie is nog nijpender geworden door de komst van ontheemden uit Oekraïne in het voorjaar van 2022.



Figuur 19: Percentage vergunninghouders bij COA, 2015-2021 (Bron: COA; peildatum 31 december 2021)

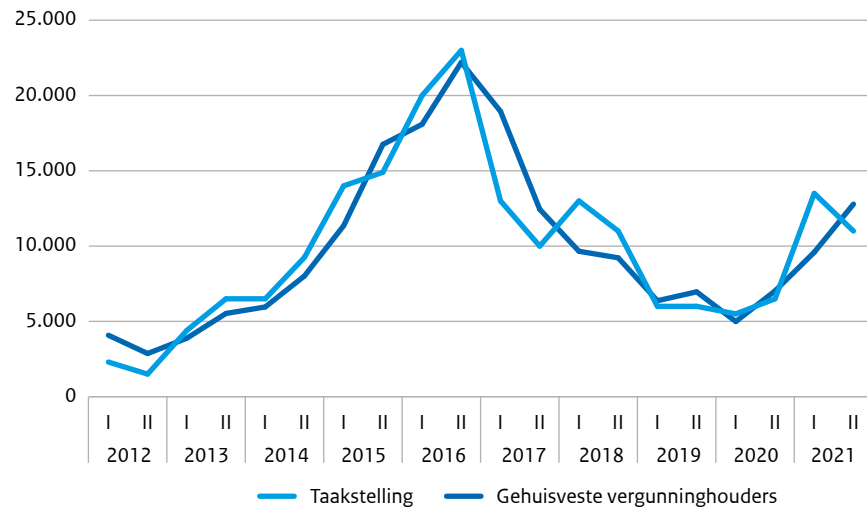
Op 1 januari 2021 verbleven 8.400 vergunninghouders in de opvang waarvan 32% langer dan de afgesproken veertien weken na vergunningverlening. Op 1 januari 2022 was dit opgelopen tot bijna 12.000, waarvan ongeveer 5.400 (45%) langer dan de afgesproken veertien weken. Om gemeenten te ondersteunen bij de opgave om vergunninghouders te huisvesten heeft het ministerie van BZK in 2021 onder andere 50 miljoen euro vrijgemaakt voor de huisvesting van aandachtsgroepen, waarvan 18 miljoen euro specifiek bedoeld voor vergunninghouders. Hiermee worden tussen nu en eind 2023 ruim 1.750 woonruimtes voor vergunninghouders gerealiseerd. Momenteel zijn gemeenten druk bezig om deze woonruimte te realiseren.

Daarnaast biedt de recent aangepaste hotel- en accommodatieregeling (HAR) gemeenten de mogelijkheid vergunninghouders voor een periode van maximaal negen maanden onderdak bieden op kosten van het Rijk. In 2021 zijn met deze regeling 71 vergunninghouders van woonruimte voorzien. In hoofdstuk 7 staat nog een aantal aanvullende ondersteuningsmaatregelen beschreven.

Vergunninghouders hebben, net als andere mensen die zich in een kwetsbare positie bevinden, ondersteuning nodig bij het vinden en behouden van geschikte woonruimte. Zij moeten hun leven (opnieuw) opbouwen en hebben naast een sociale huurwoning extra zorg en begeleiding nodig. Dit geldt ook voor mensen die dak- of thuisloos zijn, die uitstromen uit een intramurale (zorg)instelling of detentie, en mensen met sociale of medische urgentie. Ook is er een groot tekort aan goede huisvesting voor arbeidsmigranten en studenten. Hierdoor wonen zij soms onder erbarmelijke omstandigheden of tegen een veel te hoge huur.

Binnen de Nationale Woon- en Bouwagenda schenkt het programma 'Een thuis voor iedereen' aandacht aan de huisvesting van diverse aandachtsgroepen waaronder statushouders. Om te voorkomen dat juist de meest kwetsbare huishoudens elkaar beconcurreren om dezelfde woningen wordt wettelijk verankerd dat iedere gemeente een integrale woonzorgvisie opstelt voor alle aandachtsgroepen en ouderen. De woonzorgvisies maken helder wat mensen uit aandachtsgroepen nodig hebben aan zowel huisvesting als aan zorg en ondersteuning. De woonzorgvisies betekenen nog niet dat mensen uit aandachtsgroepen voorrang krijgen bij de toewijzing van woningen. Gemeenten dienen bij verordening de voorrangspositie van bepaalde aandachtsgroepen, bij toewijzing van een sociale huurwoning, vast te leggen. Die voorrang gaat gelden voor dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit intramurale (zorg)instellingen of detentie en sociaal en medisch urgenten. Om gemeenten en regio's hierbij te helpen wordt er een brede ondersteuningsstructuur

ingericht. Tegelijkertijd wordt aangestuurd op de realisatie van tussenvoorzieningen, waar spoedzoekers en statushouders tijdelijk gehuisvest kunnen worden alvorens door te stromen naar meer permanente huisvesting.

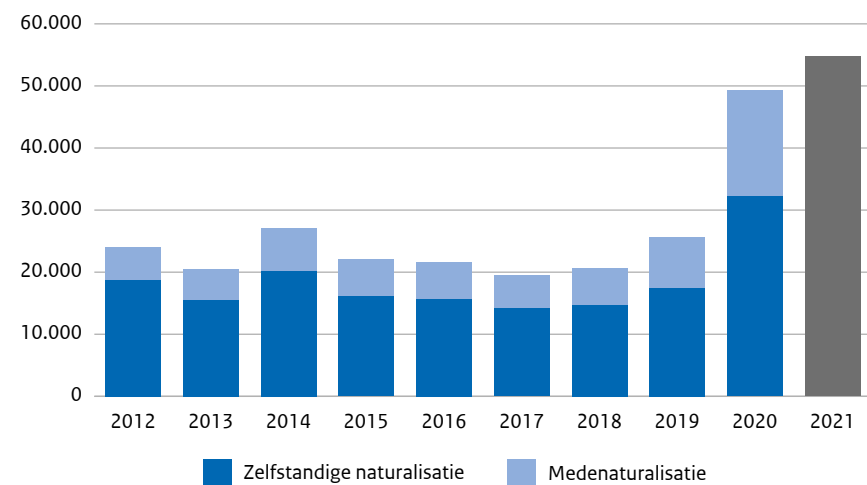


Figuur 20: Taakstelling en realisatie huisvesting vergunninghouders, 2012-2021 (Bron: COA)

Ondanks het woningtekort is het gemeenten gelukt om in 2021 22.377 vergunninghouders te huisvesten van de 24.500 die volgens de taakstelling gehuisvest hadden moeten worden. De totale achterstand van gemeenten op de taakstelling vergunninghouders is daardoor toegenomen van 1.640 op 1 januari 2021 tot 3.728 op 1 januari 2022.⁸¹

2.2.6 Trends in naturalisatie

In 2020 en 2021 is het aantal genaturaliseerden sterk toegenomen. Dit is gerelateerd aan de hoge asielinstroom van 2015-2016.



Figuur 21: Naturalisatie, 2012-2021 (Bron: CBS (2012-2020), IND (2021))

⁸¹ Bron: COA, Overzicht huisvesting vergunninghouders; peildatum: 1 januari 2022

Hoofdstuk 3

Migratie van buiten de Europese Unie

In 2021 werd 36% van de immigratie naar Nederland gevormd door migranten met een nationaliteit van buiten de EU.⁸² Als een vreemdeling van buiten de EU naar Nederland komt om te werken, bij zijn familie te verblijven, te studeren, verblijf krijgt op humanitaire gronden of voor culturele uitwisseling, dan noemen we dat regulier verblijf. Wie langer dan drie maanden in Nederland wil blijven, heeft een verblijfsvergunning regulier (VVR) nodig. Voor arbeid geldt als hoofdregel dat de werkgever ook een tewerkstellingsvergunning moet aanvragen. Bepaalde categorieën en werkgevers zijn hiervan uitgezonderd.

Eerst wordt een beeld gegeven van de reguliere migratiestromen op Europees niveau en vervolgens op nationaal niveau. Op nationaal niveau wordt ook een toelichting gegeven op de huidige procedures voor deze groepen reguliere migranten.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2021

- In 2021 zijn er diverse maatregelen genomen om Nederland aantrekkelijker te maken als vestigingsland voor ondernemingen bijvoorbeeld door de pilotregeling essentiële startup medewerkers.
- Daarnaast zijn er diverse maatregelen genomen om misbruik van bestaande regelingen moeilijker te maken bijvoorbeeld door aanscherpingen in de regeling zoekjaar hoger opgeleiden en de voorwaarden voor au pairs om naar Nederland te komen te verstevigen.

3.1 Wat is de omvang van reguliere migratie van buiten de EU naar de EU?

In de Staat van Migratie is gekozen ook inzicht te bieden in de migratiestromen op het niveau van de EU en op nationaal niveau.

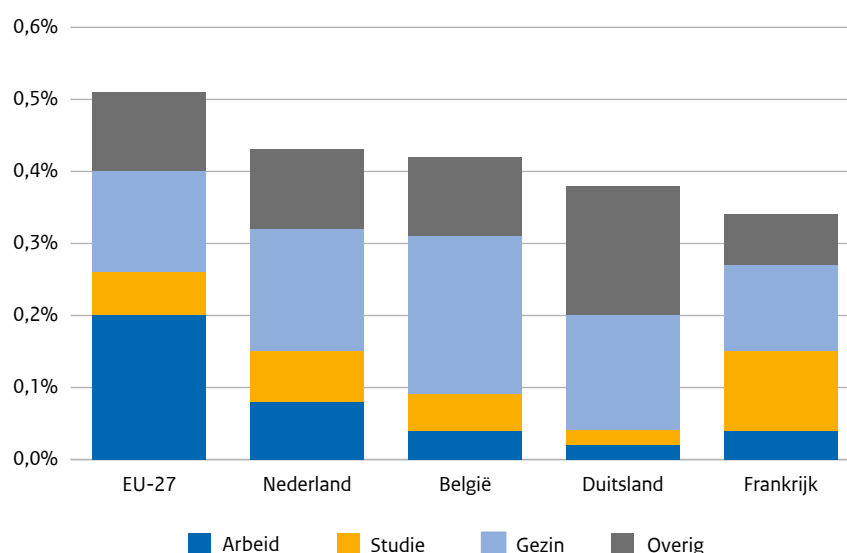
Voor de migratiestromen op EU-niveau is gebruik gemaakt van Eurostat gegevens. Deze Eurostat gegevens maken op basis van Europese afspraken onderscheid tussen gezinsmigranten, arbeidsmigranten en studiemigranten. Daarnaast is er een categorie overig.

Op nationaal niveau wordt de situatie weergegeven aan de hand van de indeling uit het Modern Migratiebeleid (MoMi). Om de weergave van het nationale beeld zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de Europese categorieën, is ervoor gekozen om de indeling van MoMi zoveel mogelijk terug te brengen naar de categorieën zoals die ook op Europees niveau worden gebruikt. In het nationale beeld wordt daarom onderscheid gemaakt tussen arbeidsmigranten (onderverdeeld naar, kennismigranten en overige arbeidsmigranten) gezinsmigranten, studiemigranten en een categorie overig.

⁸² Bron: CBS. Dit is inclusief asielmigratie. Sinds 31 januari 2020 behoort het Verenigd Koninkrijk tot de landen buiten de EU.

Er zijn echter enkele verschillen tussen de indeling in Eurostat en de cijfers gebruikt in het nationale deel op basis van de Momi-indeling:

- Op nationaal niveau wordt gerapporteerd over de ingediende aanvragen en over de beslissingen op de aanvragen. Er wordt niet gerapporteerd over het aantal ingewilligde aanvragen, wel over het inwilligingspercentage. De rapportage voor Eurostat heeft betrekking op het aantal verleende vergunningen;
- In het nationale beeld wordt arbeidsmigratie uitgesplitst naar kennismigratie enerzijds en overige arbeidsmigratie anderzijds. In de Eurostat gegevens wordt dit gebundeld in de categorie betaalde activiteiten, in de figuur weergegeven als 'Arbeid'.
- In de Eurostat rapportages worden ook de vergunningen verleend na bezwaar meegenomen;
- Onder de categorie 'Overig' worden door Eurostat ook de verleende verblijfsvergunningen asiel bepaalde tijd, inclusief de verblijfsvergunningen asiel in het kader van nareis, en EU duurzaam meegenomen.



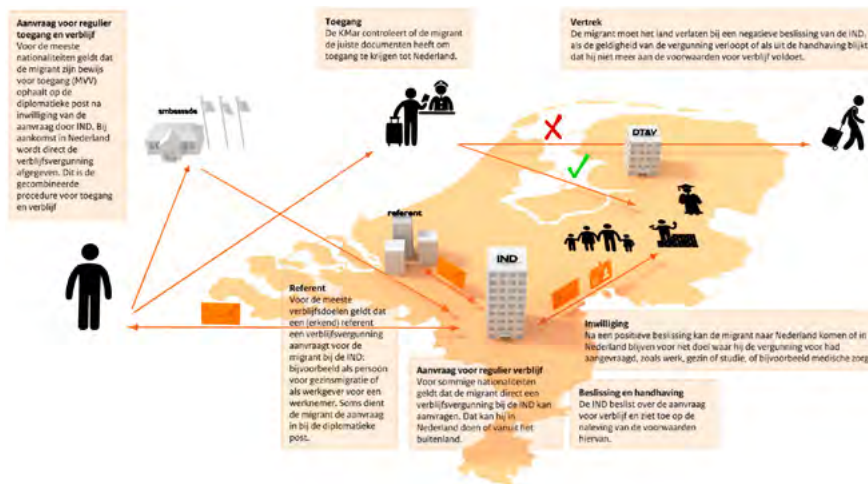
Figuur 22: Eerste verblijfsvergunningen naar reden migratie, weergegeven als percentage van de bevolking, 2020⁸³
(Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 9 november 2021)

De cijfers van de eerste verblijfsvergunningen aan migranten van buiten de EU in Nederland, de EU, België, Duitsland en Frankrijk zijn uitgesplitst naar reden van migratie en worden uitgedrukt als percentage van de bevolking. Het aantal eerste verblijfsvergunningen in 2020 is weergegeven, omdat de Eurostat-cijfers over 2021 nog niet beschikbaar zijn. Vergelijken met naburige landen verstrekte Nederland iets meer eerste verblijfsvergunningen, vooral vanwege arbeid.

⁸³ Op het moment van schrijven was de data over 2021 nog niet beschikbaar.

3.2 Wat is de omvang van reguliere migratie van buiten de EU naar Nederland?

3.2.1 Hoe verloopt een reguliere aanvraag?



De procedure voor een aanvraag van een reguliere verblijfsvergunning laat zien welke overheidsactoren zijn betrokken bij een aanvraag en met welke overheidsactoren een migrant te maken heeft als hij of zij naar Nederland wil komen voor regulier verblijf. Voor de meeste arbeid gerelateerde verblijfsdoelen speelt ook het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) een belangrijke rol. Een uitgebreidere toelichting op de procedure voor een arbeid gerelateerde verblijfsvergunning is verderop in dit hoofdstuk opgenomen.

3.2.1.1 Aanvraag door migrant, referent of erkend referent

Voor de meeste verblijfsdoelen geldt dat een referent de aanvraag kan indienen voor de migrant. Dit kan een particulier persoon zijn (zgn. sociaal referent), bijvoorbeeld voor gezinsmigratie of een zakelijke referent, zoals de werkgever. Voor zakelijke referenten bestaat de mogelijkheid om 'erkend referent' te worden, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. Het gaat bijvoorbeeld om een inschrijving in het handelsregister en om vaststelling dat de continuïteit en solvabiliteit van de organisatie voldoende is gewaarborgd. Erkenning brengt verscheidene voordelen met zich mee, zoals toegang tot online dienstverlening en een beslistermijn van twee weken (streeftermijn). En het een drietal plichten met zich mee: de informatieplicht, administratieplicht en zorgplicht. Daarnaast hoeven bij de aanvraag minder bewijsstukken te worden meegestuurd, de referent dient deze bewijsstukken wel in de eigen administratie bij te houden. Als er geen referent is, vraagt de migrant de verblijfsvergunning (en eventueel Machtiging voorlopig verblijf (MVV)) zelf aan.

Voor een viertal verblijfsdoelen kan een aanvraag alleen worden ingediend door een erkend referent. Het gaat om uitwisseling (behalve Working Holiday Program), studie, arbeid als kennismigrant en onderzoek in de zin van richtlijn 2016/801/EU.⁸⁴ Voor de volgende verblijfsdoelen geldt dat het erkend referentschap mogelijk is, maar niet verplicht; arbeid in loondienst, seizoenarbeid, lerend werken, overplaatsing binnen een onderneming⁸⁵ en

⁸⁴ Richtlijn 2016/801/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten.

⁸⁵ Richtlijn 2014/66/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

verblijf als houder van een Europese blauwe kaart. Ook een niet-erkende zakelijke referent kan dus een aanvraag indienen.

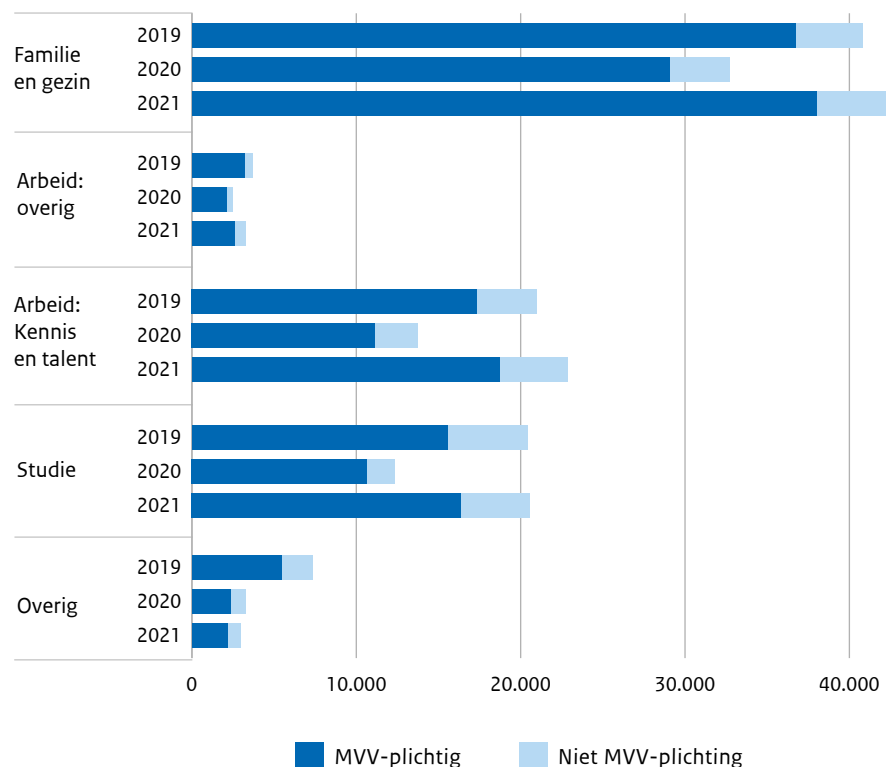
3.2.1.2 Aanvraag in buitenland of in Nederland

De start van de procedure is de aanvraag voor een verblijfsvergunning. Zoals aangegeven kan de aanvraag worden gedaan door de migrant zelf of door een (erkend) referent. Voor de meeste nationaliteiten geldt dat een vreemdeling tijdens de aanvraag in het buitenland verblijft, omdat zij om naar Nederland te kunnen afreizen een MVV nodig hebben. In de meeste gevallen dient een (erkend) referent de aanvraag voor een migrant direct in bij de IND. Na inwilliging door de IND kan de vreemdeling bij de diplomatieke post zijn MVV afhalen. De aanvraag wordt in sommige gevallen gedaan bij de diplomatieke post in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf van de vreemdeling. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is in die gevallen verantwoordelijk voor het doorgeleiden van de aanvraag naar de IND, die de aanvraag beoordeelt. De aanvraag voor de MVV en de verblijfsvergunning zijn met de Wet MoMi samengevoegd in een gecombineerde procedure voor Toegang en Verblijf (TEV-procedure).

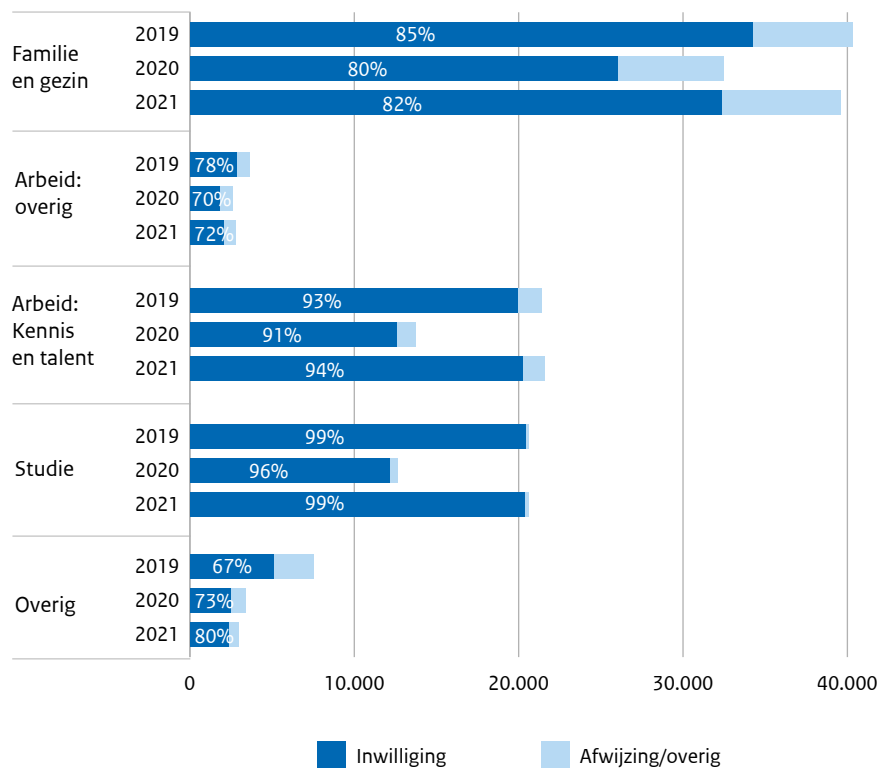
Voor een aantal nationaliteiten geldt geen MVV-plicht. Het gaat om burgers uit Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, het Verenigd Koninkrijk (VK), de VS en Zuid-Korea. Zij kunnen een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen, zowel vanuit een derde land of in Nederland direct bij de IND. Migrant met een nationaliteit van een land waarvoor de MVV-plicht geldt, zijn hiervan vrijgesteld indien zij rechtmatig verblijf hebben in een andere EU-lidstaat en naar Nederland komen voor een van de verblijfsdoelen waarvoor een aanvraag verplicht moet worden ingediend door een erkend referent.

3.2.2 Hoeveel reguliere migranten van buiten de EU komen naar Nederland?

In 2021 zijn in totaal 92.340 aanvragen ingediend. Deze aanvragen worden onderverdeeld naar de categorieën familie en gezin, arbeid, kennis en talent, studie en overig.



Figuur 23: [Aanvragen regulier](#), 2019-2021 (Bron: IND)



Figuur 24: *Beslissingen regulier*, inclusief percentage inwillingen, 2019-2021 (Bron: IND)

Het totaal aantal aanvragen is in 2021 vergeleken met 2020 met 43% toegenomen. De toename deed zich zowel voor bij MVV-plichtige als niet-MVV-plichtige aanvragen. Het aantal aanvragen is daarmee op het peil van 2019.

In 2021 zijn 1.450 aanvragen voor erkend referentschap ingediend en 1.340 aanvragen afgerond. Van deze afgehandelde aanvragen werden 1.130 ingewilligd en 110 afgewezen. Daarnaast zijn 100 aanvragen ingetrokken door de klant, buiten behandeling gesteld, of anderszins niet inhoudelijk afgedaan. Op 1 januari 2022 was het totale aantal geregistreerde erkende referenten 9.140, een stijging van 13% ten opzichte van een jaar eerder.

3.2.3 Soort verblijfsvergunning

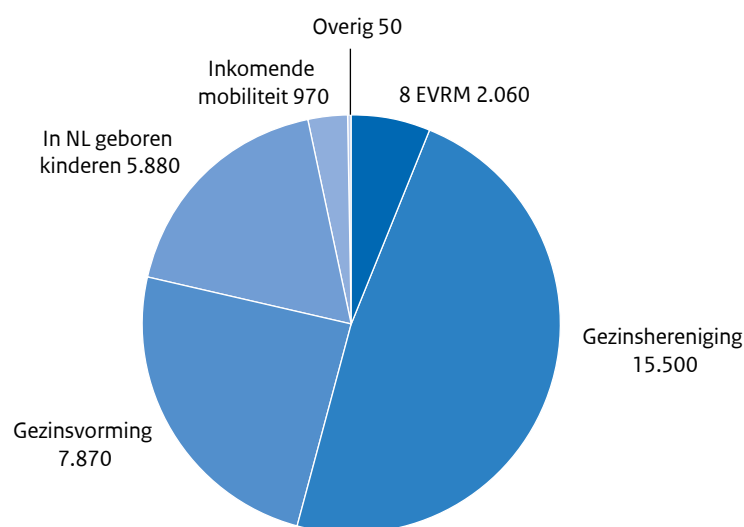
Na een positieve beslissing van de IND op de aanvraag voor een verblijfsvergunning, geeft de IND de vergunning voor het specifieke doel van verblijf af. Een internationale student krijgt een verblijfsvergunning studie, een gezinsmigrant een verblijfsvergunning voor gezinsmigratie, een arbeidsmigrant een verblijfsvergunning arbeid. Binnen de verblijfsvergunning arbeid bestaan verschillende vergunningen die samenhangen met het soort werkzaamheden dat de migrant gaat verrichten en de verblijfsregeling waarvoor een aanvraag is ingediend. Ook de verblijfsvergunning voor gezinsmigratie bestaat uit verschillende subcategorieën. Dit wordt hieronder toegelicht.

3.2.3.1

Familie en gezin⁸⁶

Leden van het kerngezin kunnen naar Nederland komen om te verblijven bij een Nederlander of een rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdeling. Het gaat hier om (huwelijks)partners en minderjarige kinderen. Dit geldt voor reeds in het buitenland bestaande gezinnen als ook voor nieuw te vormen gezinnen. Referenten van gezinsherenigers- en gezinsvormers zijn zogenoemde sociale referenten. Zij komen niet in aanmerking voor een erkenning als referent. Zij zijn ook niet verplicht om namens de vreemdeling een aanvraag in te dienen. Zij hebben daartoe wel de mogelijkheid.

De subcategorieën binnen de categorie familie en gezin zijn: gezinshereniging, gezinsvorming, in Nederland geboren kinderen, 8 EVRM, inkomende mobiliteit en overig.



Figuur 25: Verleende verblijfsvergunningen familie en gezin, 2021 (Bron: IND)

Gezinshereniging

De Europese Richtlijn gezinshereniging⁸⁷ schrijft, onder voorwaarden, verblijf voor van leden van het kerngezin. Onder gezinshereniging wordt verstaan de komst naar Nederland van de partner en/of de kinderen van de referent in een voor de overkomst reeds in het buitenland bestaand gezin. Hier vallen ook de gezinsleden onder van kennismigranten die gezamenlijk inreizen. In 2021 betrof de categorie gezinshereniging 15.500 personen en is daarmee de grootste groep binnen het verblijfsdoel familie en gezin.

Gezinsvorming

In het geval van een nieuw te vormen gezin wordt gesproken over gezinsvorming. In 2021 kwamen 7.870 personen in het kader van gezinsvorming naar Nederland. Voor een groot deel betreft het partners en kinderen van arbeidsmigranten en studiemigranten. Nieuwe CBS-gegevens laten zien dat met elke arbeidsmigrant gemiddeld een half gezinslid meekomt naar Nederland.

In Nederland geboren kinderen

Kinderen van wie een van de ouders Nederlander is, verkrijgen van rechtswege de Nederlandse nationaliteit. Kinderen die in Nederland worden geboren en van wie beide

⁸⁶ Deze paragraaf ziet op reguliere gezinshereniging. Een vreemdeling die in het bezit is gesteld van een asielvergunning kan voor één of meerdere kerngezinsleden een MVV-nareisaanvraag doen. De indiening moet binnen een termijn van 3 maanden geschieden na een (positief) besluit op de asielaanvraag. De gegevens over asiel-nareis zijn opgenomen in hoofdstuk 5, over asielmigratie.

⁸⁷ Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

ouders een niet-Nederlandse nationaliteit hebben, hebben een eigen reguliere verblijfsvergunning nodig die afhankelijk is van die van de ouders. In 2021 ging het om 5.880 kinderen. Hieronder vallen ook kinderen van asielmigranten.

8 EVRM

Daarnaast kan gezinsmigratie worden toegestaan als artikel 8 EVRM hiertoe noopt. In 2021 ging het om 2.060 personen. Dit verblijfsrecht is afgeleid van het in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) vastgelegde recht op gezinsleven. Hierbij gaat het om de toets of er een zogenoemde positieve verplichting rust op de Nederlandse overheid om het uitoefenen van dit gezinsleven mogelijk te maken. Het toepassingsbereik van artikel 8 EVRM is ruim. Onder toelating op grond van artikel 8 EVRM valt bijvoorbeeld het verblijf van een ouder bij een minderjarig kind. Ook verblijfsaanvragen van meerderjarige kinderen bij in Nederland verblijvende ouders en van ouders bij een in Nederland verblijvende meerderjarige worden aan dit artikel getoetst. In tegenstelling tot andere EU-lidstaten kent Nederland hier geen specifiek beleidskader voor.

Inkomende mobiliteit

Gezinsleden van vreemdelingen die hier tijdelijk onderzoek komen verrichten in het kader van intra EU-mobiliteit kunnen mee naar Nederland komen. Het gaat hier om onderzoekers die een verblijfsvergunning hebben in een andere lidstaat van de EU op basis van de richtlijn studenten en onderzoekers.⁸⁸ In 2021 waren dat 970 gezinsleden.

Andere verblijfsvergunningen familie en gezin

Tenslotte hebben ook houders van andere verblijfsvergunningen, zoals bijvoorbeeld een verblijfsvergunning humanitair tijdelijk en niet tijdelijk, de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden hun gezinsleden te laten overkomen. In 2021 is daar 50 keer gebruik van gemaakt.

3.2.3.2

Derdelands verzorgende ouders van een minderjarig Nederlands kind (arrest Chavez-Vilchez)

In 2011 stelde het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest Zambrano⁸⁹ vast, dat derdelands verzorgende ouders van een minderjarig Nederlands kind onder voorwaarden aanspraak kunnen maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie. Vanwege het ontbreken van een nationaal verblijfskader heeft dit type verblijfsrecht in Nederland vooral vorm en inhoud gekregen door ontwikkelingen in de jurisprudentie.

Een belangrijk ijkpunt binnen de jurisprudentie vormt het in 2017 door het Hof van Justitie van de Europese Unie gewezen arrest Chavez-Vilchez.⁹⁰ Dit arrest heeft grote gevolgen gehad voor de wijze waarop de IND toetst of een derdelands ouder recht heeft op verblijf bij zijn Nederlandse kind. De eisen waaraan een derdelands ouder bij de huidige stand van het beleid moet voldoen om in aanmerking te komen voor verblijf op grond van het arrest Chavez-Vilchez, is dat men meer dan marginale zorgtaken voor het betreffende kind moet verrichten en dat er daarnaast sprake moet zijn van een zodanige afhankelijkheid tussen de ouder en het kind, dat het kind bij weigering van verblijf aan de derdelands ouder gedwongen wordt het EU-grondgebied te verlaten.⁹¹

⁸⁸ Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten

⁸⁹ Zie: HvJEU, *Gerardo Ruiz Zambrano tegen Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA)*, 8 maart 2011, C-34/09.

⁹⁰ Zie: HvJEU, *H.C. Chavez-Vilchez e.a. tegen Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e.a.*, 10 mei 2017, C-133/15.

⁹¹ Deze beleidsregels volgen uit de jurisprudentie en staan opgenomen in B.10 / 2.2 Vc. Naast de in de tekst genoemde criteria moet men ook de identiteit en nationaliteit aannemelijk maken en moet de familierechtelijke band tussen het kind en de vreemdeling worden aangetoond.

	Instroom	Afgehandeld	Inwilligingspercentage
2017	1.440	910	95%
2018	3.610	2.340	83%
2019	3.420	4.210	75%
2020	2.570	2.390	74%
2021	2.600	2.550	76%
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+1%	+7%	

Figuur 26: *Instroom en afhandeling van aanvragen derdelands verzorgende ouders van een minderjarig Nederlands kind (arrest Chavez-Vilchez), 2017-2021 (Bron: IND)*

In 2021 zijn 2.600 aanvragen ingediend in het kader van het Chavez-Vilchez arrest en zijn 2.550 aanvragen afgehandeld. Van de afgehandelde aanvragen werd 76% ingewilligd. De aantallen zijn vergelijkbaar met 2020 maar minder dan in 2019.⁹² Omdat in deze Staat van Migratie voor het eerst afzonderlijk over deze aanvragen wordt gerapporteerd, zijn ook de aantallen over 2017 en 2018 opgenomen.

3.2.3.3

Arbeid (exclusief kennis en talent)

Het beleid voor arbeidsmigratie van buiten de EU is erop gericht om het aanbod van arbeidskrachten uit de landen van herkomst af te stemmen op de behoeften van de Nederlandse arbeidsmarkt. Bij het vervullen van vacatures wordt prioriteit gegeven aan werkzoekenden binnen Nederland, de EU/EER of Zwitserland, het zogenoemde prioriteitgenietend aanbod. Als een werkgever iemand van buiten de EU/EER of Zwitserland in dienst wil nemen, is in principe een tewerkstellingsvergunning (twv) nodig, moet de werkgever de vacature tijdig melden bij het UWV en kunnen aantonen dat voldoende inspanningen zijn verricht om geschikte kandidaten te vinden binnen Nederland en de EER. Dit beleid is neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het UWV voert de Wav uit en toetst op de voorwaarden van de Wav.

Eind 2020 is een voorstel tot wijziging van de Wav ingediend bij de Tweede Kamer. Wanneer het een twv is waarbij vooraf bekeken wordt of er in Nederland en de EER werknemers te vinden zijn, kan de twv voor maximaal twee jaar worden verleend. De werknemers van buiten de EER krijgen een betere positie doordat de werkgever hen onder meer periodiek per bank moet betalen. Ook kan per 1 januari 2022 een aanvraag worden afgewezen als er geen economische activiteiten zijn bij de werkgever. De wijziging van de Wav is op 1 januari 2022 in werking getreden.

De categorie kennis en talent is een vorm van arbeidsmigratie waarop soepelere voorwaarden van toepassing zijn. Dit wordt in paragraaf 3.2.3.4 beschreven.

Verblijf voor arbeid korter dan drie maanden / tewerkstellingsvergunningen

Als het verblijf minder dan drie maanden is, heeft werkgever van de arbeidsmigrant alleen een twv nodig. Deze dient de werkgever aan te vragen bij het UWV. Het UWV toetst op de voorwaarden uit de Wav.

Een twv kan ook worden afgegeven voor langer dan drie maanden aan een werkgever die een vreemdeling wil laten werken die al in het bezit is van een verblijfsvergunning voor een ander doel dan arbeid, bijvoorbeeld studenten. Arbeid is dan niet het hoofddoel van het verblijf. Het UWV is verantwoordelijk voor de toetsing of werkgevers hierbij voldoen aan de criteria van de Wav.

In 2021 heeft het UWV 7.804 twv's verleend. Het UWV maakt geen onderscheid tussen eerste aanvragen en verlengingsaanvragen. Het betreft dus het totale aantal verleende twv's in 2021.

⁹² Voor een nadere analyse van de aanvragen en verleende vergunningen op basis van het Chavez-Vilchez arrest wordt verwezen naar de [analyses](#) van de IND.

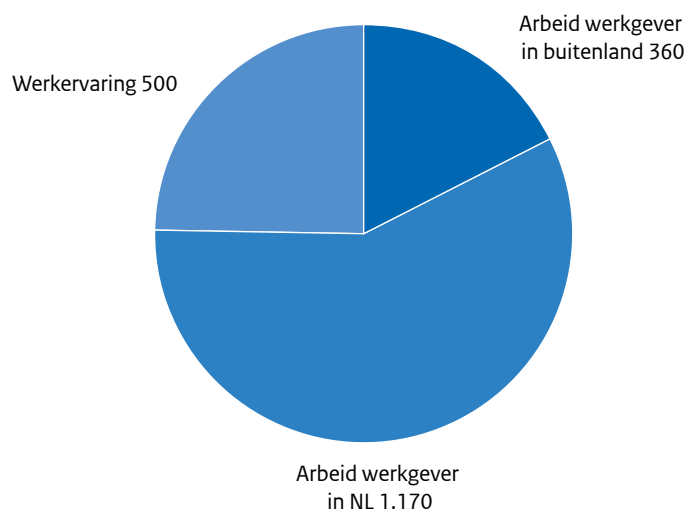
De cijfers van UWV wijken daarom af van de cijfers in onderstaande figuur, waarin alleen verleende gvva's na een eerste aanvraag zijn opgenomen (en geen verlengingsaanvragen). Dat is hoger dan in 2020 toen vanwege de COVID-19-pandemie minder aanvragen om twv's en verzoeken om advies van de IND werden ingediend dan in 2019.

Verblijf langer dan drie maanden

Als de arbeidsmigrant langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, heeft hij of zij naast een twv ook een verblijfsvergunning nodig. In dat geval moet de arbeidsmigrant of zijn referent (de werkgever) een aanvraag voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) indienen bij de IND. De IND vraagt advies over toelating tot de arbeidsmarkt aan het UWV. Bij een negatief advies van het UWV beslist de IND negatief op de aanvraag om de gvva. Bij een positief advies verleent de IND de gvva, tenzij er in de Vreemdelingenwet zelf nog weigeringsgronden van toepassing zijn, zoals een gevaar voor de openbare orde. Voor MVV-plichtige arbeidsmigranten die een gvva nodig hebben, is de aanvraag voor een gvva onderdeel van de TEV-procedure. In 2021 heeft UWV 3.838 positieve adviezen afgegeven aan de IND voor een gvva. Het UWV maakt geen onderscheid tussen eerste aanvragen en verlengingsaanvragen. Het betreft dus het totale aantal afgegeven positieve adviezen in 2021.

In de lagere regelgeving is vastgelegd dat voor bepaalde categorieën werknemers of werkzaamheden geen twv of advies van UWV met betrekking tot de arbeidsmarkt nodig is, zoals voor kennismigranten of voor arbeidsmigranten die vallen onder de Regeling internationaal handelsverkeer. Voor deze laatste groep is geen twv nodig, maar de werkgever moet de komst van de arbeidsmigranten wel melden bij het UWV.

Daarnaast gelden vrijstellingen voor arbeidsmigranten in specifieke beroepen zoals in het internationaal vervoer en de zeevaart. Zij vragen geen gvva aan, maar een verblijfsvergunning arbeid in loondienst. De IND toetst aan de hand van de arbeidsovereenkomst of het desbetreffende beroep wordt uitgeoefend en of aan het middelenvereiste wordt voldaan.



Figuur 27: Verleende verblijfsvergunningen arbeid, 2021 (Bron: IND)

Het aantal verleende verblijfsvergunningen na een eerste aanvraag in de categorie arbeid, niet zijnde kennismigratie, is ingedeeld in drie subcategorieën. Verlengingsaanvragen zijn buiten beschouwing gelaten om een overzicht te kunnen bieden van het aantal arbeidsmigranten van buiten de EU, exclusief kennismigranten, dat in 2021 naar Nederland is gekomen. Hierbij is onderscheid gemaakt naar drie subcategorieën.

Arbeidsmigrant met werkgever in Nederland

De grootste subcategorie (1.170) is de arbeidsmigrant met een werkgever in Nederland. De grootste groep in deze subcategorie zijn werkgevers en arbeidsmigranten die gebruik maken van de Regeling Aziatische Horeca, namelijk 52%. Daarnaast gaat het om vreemdelingen die hier arbeid in loondienst verrichten voor langer dan drie maanden in andere sectoren of die hier komen voor lerend werken. Het kabinet heeft besloten de regeling Aziatische Horeca op 1 januari 2022 te laten vervallen voor nieuwe aanvragen, in verband met signalen van mensenhandel en/of mensensmokkel. Momenteel wordt onderzocht of de speciale regeling definitief wordt afgeschaft, of dat deze onder scherpere voorwaarden kan herleven.

Werkervaring

De tweede subcategorie zijn vreemdelingen die naar Nederland willen komen om stage te lopen of werkervaring op te doen. Ook zij hebben een gvva nodig, met uitzondering van stagiaires en migranten van buiten de EU die naar Nederland komen voor lerend werken via een EU actieprogramma, zoals het Erasmus+ programma.⁹³

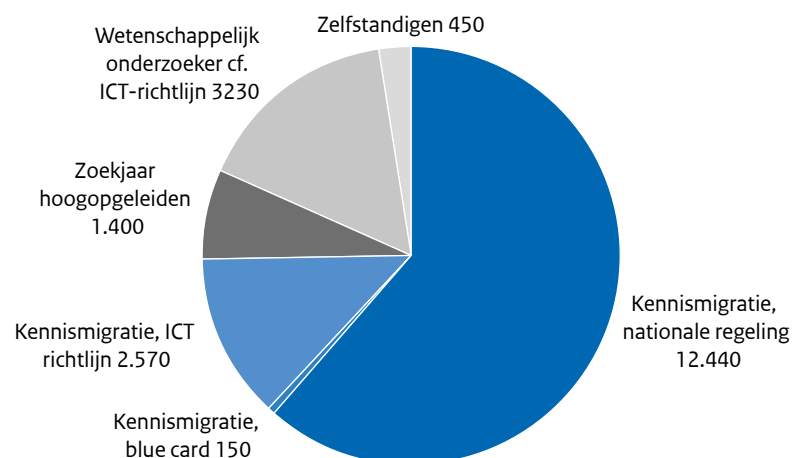
Werkgever in buitenland

De derde subcategorie zijn werknemers met een werkgever in het buitenland. In het kader van het vrij verkeer van diensten kunnen ondernemingen uit andere lidstaten van de EU, EER of Zwitserland tijdelijk werknemers detacheren naar Nederland. Derlanders die rechtmatig werken en verblijven in een andere EU-lidstaat kunnen ook naar Nederland worden gedetacheerd. Als zij langer dan drie maanden in Nederland willen werken en verblijven, moet voor hen een VVR voor bepaalde tijd worden aangevraagd. Op de aantallen detacheringen van migranten van buiten de EU in het kader van het vrij verkeer van diensten wordt nader in gegaan in hoofdstuk 4.

3.2.3.4

Kennis en talent

Nederland heeft een uitnodigend beleid ten aanzien van arbeidsmigranten van buiten de EER die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse (kennis) economie. Kennismigranten werken onder andere bij grote bedrijven zoals Shell, Philips en ASML, maar ook bij universiteiten en academische ziekenhuizen. Voor deze groepen bestaan speciale regelingen die een meer eenvoudige en snellere toegang faciliteren. Er zijn verschillende verblijfsregelingen voor kennismigranten.



Figuur 28: Verleende verblijfsvergunningen kennis en talent, 2021 (Bron: IND)

⁹³ [Werken of stage lopen via EU-programma \(ind.nl\)](https://www.ind.nl/werken-of-stage-lopen-via-eu-programma)

Nationale kennismigrantenregeling

Kennismigranten kunnen onder andere naar Nederland komen via de nationale kennismigrantenregeling. Voorwaarden om van deze regeling gebruik te kunnen maken houden in dat de werkgever erkend referent is en de kennismigrant een salaris gaat verdienen dat voldoet aan een bepaald normbedrag dat marktconform is. Voor kennismigranten jonger dan 30 geldt een lagere norm. Meer dan de helft van de kennismigranten maakt gebruik van deze regeling.

Europese richtlijnen

Een aanzienlijk deel van de kennismigranten maakt daarnaast gebruik van toelatingsregelingen op basis van EU-richtlijnen. Bijvoorbeeld van de richtlijn⁹⁴ voor (wetenschappelijk) onderzoekers die verbonden zijn aan onderwijs- of kennisinstellingen. Verder biedt de richtlijn ruimte voor ‘intra corporate transferees’ (ICT), waarmee leidinggevenden, specialisten en trainees kunnen worden overgeplaatst naar een Nederlandse vestiging van het internationale bedrijf waar zij in dienst zijn. Vanaf 1 oktober 2021 zijn de regels omtrent intra corporate transferees aangescherpt. Zo zijn er meer bewijsstukken nodig voor een aanvraag door niet-erkende referenten. Hierdoor kunnen de IND en het UWV beter beoordelen of aan de vereisten wordt voldaan en of de Nederlandse tak van een bedrijf ook economische activiteiten ontplooit. Deze regels zijn aangescherpt naar aanleiding van signalen van misbruik.

Als migranten onder de reikwijdte van deze richtlijn vallen, mogen zij geen gebruik maken van de nationale kennismigrantenregeling of de Europese Blauwe Kaart, enkele uitzonderingen daargelaten. Deze Blauwe Kaart, eveneens een EU-richtlijn⁹⁵, richt zich op hooggekwalficeerde kennismigranten in algemene zin. Op dit moment zijn de voorwaarden in deze richtlijn relatief ongunstig vanwege het salariscriterium dat hoger ligt dan het salariscriterium van de nationale kennismigrantenregeling. Het aantal houders van een Blauwe Kaart vormt slechts een fractie van het totaal. Onderhandelingen over de herziening van deze richtlijn zijn afgerond op 17 mei 2021. Een herziene richtlijn is op 20 oktober 2021 in werking getreden en moet uiterlijk op 18 november 2023 door alle lidstaten geïmplementeerd zijn. De herziene richtlijn voorziet onder andere in flexibelere salariscriteria en ruimere mogelijkheden op het gebied van intra-EU-mobiliteit.

Zoekjaar

De regeling ‘zoekjaar hoger opgeleiden’ stelt afgestudeerden en gepromoveerden van Nederlandse onderwijsinstellingen staan in staat om na hun studie, wetenschappelijk onderzoek of promotie een jaar lang in Nederland te verblijven en hier werk te vinden of een bedrijf op te richten. De regeling staat ook open voor afgestudeerden/gepromoveerden van buitenlandse onderwijsinstellingen genoemd in de top-200 van internationale ranglijsten. Wie vanuit het zoekjaar overstapt naar een baan als kennismigrant komt bovendien in aanmerking voor een verlaagd salariscriterium. Houders van een zoekjaarvergunning worden beschouwd als potentiële kennismigranten.

In 2021 is deze regeling aangescherpt. Universiteiten waaraan studenten en promovendi hebben gestudeerd of gepromoveerd moeten op tenminste twee top-200-ranglijsten staan in plaats van een. Deze aanpassing is gedaan om oneigenlijk gebruik van de regeling tegen te gaan. Het bleek dat het oneigenlijk gebruik met name voorkwam bij een kleine groep migranten die hadden gestudeerd of onderzoek hadden gedaan bij universiteiten die slechts

⁹⁴ Richtlijn (EU) 2016/801 van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2016 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten

⁹⁵ Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalficeerde baan

op één ranglijst voorkwamen. Deze groep gebruikte het zoekjaar niet om werk te zoeken of een bedrijf te beginnen, maar kwamen naar Nederland om asiel aan te vragen.

Zelfstandigen

Bij de toelating voor arbeid als zelfstandige geldt een puntensysteem om het wezenlijk belang voor de Nederlandse economie te beoordelen. Er wordt op drie onderdelen beoordeeld: persoonlijke ervaring, ondernemingsplan en toegevoegde waarde voor Nederland. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) adviseert de IND hierover. Amerikaanse en Japanse ondernemers kunnen zich beroepen op het Nederlands-Amerikaans vriendschapsverdrag dan wel het Japans handelsverdrag die gunstigere bepalingen kennen. 57% van de aanvragen werd ingediend in kader van het Nederlands-Amerikaans vriendschapsverdrag.

Startup-regeling

Voor startende ondernemers die een innovatief bedrijf willen starten in Nederland bestaat een speciale startup-regeling. Dit doet de startende ondernemer samen met een begeleider, een facilitator. Facilitators worden door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) erkend op basis van een aantal voorwaarden zoals het hebben van ervaring met het begeleiden van innovatieve startups. Daarnaast moet facilitators financieel gezond zijn en mogen zij geen meerderheidsbelang hebben in de startup.

Het kabinet blijft inzetten op een kenniseconomie waarbij wordt geïnvesteerd in onderzoek en ontwikkeling, en innovatieve startups en scale-ups worden ondersteund. Naar aanleiding van een eerdere toezegging aan de Tweede Kamer⁹⁶ is de IND verzocht om een evaluatie van de startup-regeling uit te voeren. In deze evaluatie zal worden gezien hoe de startup-regeling functioneert en naar aanleiding hiervan zal worden beoordeeld of de regeling aanpassing behoeft. De IND is verzocht het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, gelet op hun rol bij het selecteren van de begeleiders in het toelatingsproces van de startup-regeling, nauw te betrekken bij de evaluatie. De uitkomsten van de evaluatie worden na de zomer van 2022 verwacht.

Pilotregeling verblijfsvergunning essentieel startup personeel

Startende innovatieve bedrijven zijn belangrijk voor de Nederlandse economie en de kenniseconomie in het bijzonder. Deze bedrijven hebben om te kunnen groeien vaak al snel werknemers met specifieke hoogwaardige expertise, ervaring en vaardigheden nodig. De verblijfsvergunningen voor kennismigrant of startup sluiten niet goed aan bij de manier waarop startups in deze groeifase personeel aan zich binden. Met de pilot essentieel startup personeel wil Nederland de kenniseconomie stimuleren door deze startende bedrijven een betere mogelijkheid te geven om de gewenste experts van buiten de Europese Unie in de vroege fase van hun ontwikkeling aan te trekken en te behouden.

De pilot is op 1 juni 2021 van start gegaan en heeft een looptijd van vier jaar. Aan het eind van het tweede pilotjaar (medio 2023) zal de regeling tussentijds intern worden geëvalueerd door de IND met nauwe betrokkenheid van de RVO. Aan de hand van deze evaluatie zullen, indien nodig, werkwijzen en beleidsregels worden aangepast. In de tussenevaluatie ligt de focus op de uitvoering van de regeling en handavingsrisico's. Aan het eind van de pilot zal een tweede evaluatie worden uitgevoerd. Aan de hand van die evaluatie wordt gezien of deze regeling staand beleid zal worden (en in welke vorm).

In 2021 zijn minder dan 10 vergunningen afgegeven in het kader van deze pilot.

⁹⁶ [Staatsblad 2014/450, Nota van Toelichting, \(19/11/2014\)](#)

Speciale regeling voor werk- en werkvergunningen voor de Floriade

Op 1 juli 2021 is een speciale regeling voor de Floriade Expo 2022 van kracht geworden. Die regeling zorgt ervoor dat soepeler wordt getoetst of iemand tijdelijk in Nederland mag verblijven en werken voor werkzaamheden in het kader van de Floriade. De regeling loopt tot 1 januari 2023. Het doel van deze regeling is om het makkelijker te maken voor derde landen om deel te nemen aan dit internationale evenement door het gemakkelijker te maken om medewerkers uit het land van herkomst in te zetten.

3.2.3.5

Studenten

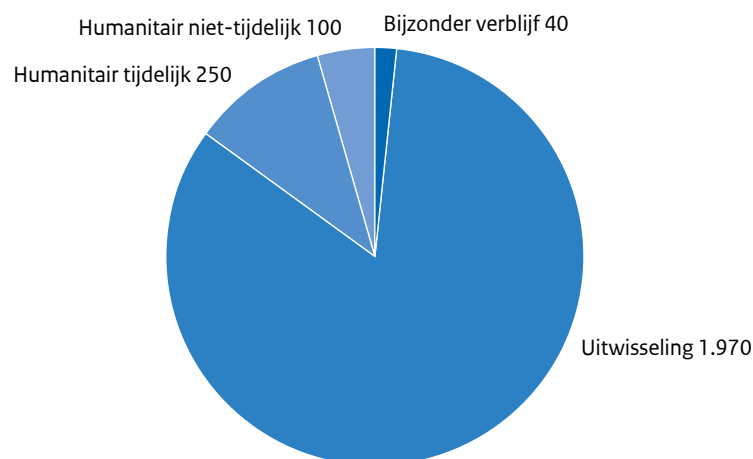
Het toelatingsbeleid voor studenten van buiten de EU is in het hoger onderwijs uitnodigend met de HBO-instelling of universiteit als erkend referent. Als een erkend referent een verblijfsvergunning voor een student aanvraagt, wordt de verblijfsvergunning na nog een toets door de IND op openbare orde, nationale veiligheid en volksgezondheid en een toets op de identiteit verleend via de erkend referent-procedure. Daarnaast kunnen studenten van buiten de EU onder bepaalde voorwaarden in Nederland onderwijs volgen aan een middelbare school of MBO-instelling. Daarvoor is onder meer vereist dat Nederland het meest aangewezen land is om de opleiding te volgen en dat de student met de opleiding een positieve bijdrage kan leveren aan de ontwikkeling van zijn land. In 2020 zijn in totaal 20.350 aanvragen voor een verblijfsvergunning voor studie ingediend, in bijna alle gevallen ging het om studenten voor het hoger onderwijs.

In het kader van de internationalisering van het middelbaar beroepsonderwijs bestaat sinds 2017 een beperkte pilot in het MBO-4 voor de toelating van niet-EU studenten voor maximaal één jaar die onder soepelere voorwaarden toegelaten kunnen worden. De aantallen zijn zeer beperkt.

3.2.3.6

Overige verblijfsdoelen

In deze categorie vallen de verblijfsdoelen uitwisseling, humanitair tijdelijk, humanitair niet tijdelijk en bijzonder verblijf.



Figuur 29: [Verleende vergunningen overige verblijfsdoelen uitgesplitst](#), 2021 (Bron: IND)

Uitwisseling

Het hoofddoel van uitwisseling is om jonge mensen (vanaf 15 jaar voor uitwisseling algemeen of 18 t/m 30 jaar voor au pairs) gedurende één jaar kennis te laten maken met de Nederlandse cultuur en samenleving. In 2021 zijn 1.970 verblijfsvergunning voor uitwisseling afgegeven. Daartoe bestaan twee soorten regelingen. De eerste loopt via een door de IND erkende uitwisselingsorganisatie, die in een uitwisselingsprogramma uiteenzet hoe het culturele karakter zal worden gewaarborgd. Eventueel vrijwilligerswerk in het kader van dit

programma is aan strikte eisen gebonden en dient nauwkeurig in het programma te worden vastgelegd. Dit ter bescherming van deze groep tegen oneigenlijk gebruik van uitwisseling als verkapte arbeidsmigratie en verdringing van het prioriteitgenietend aanbod. De IND dient het programma van tevoren goed te keuren. Au pairs en vrijwilligers uit hoofde van het Europees Solidariteitskorps vallen eveneens onder de categorie uitwisselingsjongeren. Wel gelden voor hen aanvullende eisen.

Op 15 november 2021 zijn de voorwaarden voor au pairs om een verblijfsvergunning te verkrijgen aangescherpt. Op grond van de nieuwe regels moeten au pairs ongehuwd zijn, mogen zij geen (pleeg)kinderen hebben en moeten ze jonger dan 25 jaar oud zijn. Deze nieuwe voorwaarden worden vanaf oktober 2022 van kracht. Het doel hiervan is om de kwetsbaarheid van au pairs te verminderen en mogelijk misbruik van deze regeling te voorkomen. In het verleden zijn er signalen binnengekomen dat de mogelijkheid van uitwisseling gebruikt werd om te werken in plaats van culturele uitwisseling. Andere maatregelen, zoals toezicht, voorkwamen dit niet. De aanscherpingen zullen worden geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie worden in 2024 verwacht.

De tweede regeling betreft het Working Holiday Programme (WHP), soms aangeduid als het Working Holiday Scheme (WHS). In feite gaat het hier om negen verschillende, maar gelijkwaardige programma's neergelegd in *Memoranda of Understanding (MoU's)* of *Notes Verbales (NV's)* tussen Nederland en betreffende partners. Op dit moment zijn dat Argentinië, Australië, Canada, Hongkong, Japan, Nieuw-Zeeland, Taiwan, Uruguay en Zuid-Korea. Voor Argentinië, Hongkong, Taiwan, Uruguay en Zuid-Korea geldt een quotum van 100 jongeren per jaar, voor Japan 200. Voor de overige landen geldt geen quotum. De afspraken in de MoU's of de NV's zijn wederkerig. Per jaar kunnen dus ook 100 Nederlandse jongeren op culturele uitwisseling naar bijvoorbeeld Hongkong. Gedurende het verblijf in Nederland is het toegestaan een korte studie/cursus te volgen en incidenteel werk te verrichten om het verblijf in Nederland financieel te ondersteunen. De werkgever hoeft daarvoor niet in het bezit te zijn van een twv.

Humanitair tijdelijk en niet-tijdelijk

Daarnaast kan een verblijfsvergunning worden afgegeven om humanitaire redenen. In de meeste gevallen wordt eerst een tijdelijke verblijfsvergunning humanitair afgegeven. Het gaat hier bijvoorbeeld om vreemdelingen die (voor een langere periode) een medische behandeling ondergaan, terminaal zieke vreemdelingen, slachtoffers van huiselijk geweld of personen die aangifte hebben gedaan van mensenhandel dan wel van huiselijk of eerderrelateerd geweld. In 2021 ging het om 100 migranten voor humanitair niet-tijdelijk en om 250 migranten voor humanitair tijdelijk. Bij voortduren van de situatie kan na verloop van een bepaalde periode een verblijfsvergunning humanitair niet-tijdelijk worden verleend.

Bijzonder verblijf

Tot slot is er nog bijzonder verblijf. Daarbij moet gedacht worden aan bijvoorbeeld vermogende vreemdelingen, vreemdelingen die in een andere lidstaat de status van langdurig ingezetene hebben en vervolgens naar Nederland komen om hier te verblijven als economisch niet-actieve vreemdeling of vreemdelingen die ambtshalve verblijf hebben gekregen op grond van een schrijnende situatie die gelegen is in een samenstel van bijzondere omstandigheden die de vreemdeling betreffen. In 2021 ging het om 40 migranten die in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning voor bijzonder verblijf.

3.2.3.7

Bezwaar en (hoger) beroep

Bezwaar

Indien een migrant het niet eens is met een beslissing van de IND kan hij een bezwaarschrift indienen. Bezwaar op een beslissing van een reguliere aanvraag wordt bij de IND ingediend en afgehandeld. In de bezwaarprocedure kijkt de IND opnieuw op basis van alle relevante feiten en belangen of de aanvraag om een verblijfsvergunning kan worden ingewilligd. In dat geval

wordt het bezwaarschrift gegrond verklaard. In 2021 zijn in totaal 5.980 bezwaarschriften ingediend voor de verblijfsdoelen familie en gezin, kennis en talent, studie, arbeid en overig.

2019	Ingediend	Afgehandeld	% gegrond
Familie en gezin	3.870	4.390	39%
Kennis en talent	590	650	10%
Studenten	10	10	22%
Arbeid	200	210	17%
Overig	1.310	560	17%
Totaal	5.980	5.820	33%

2020	Ingediend	Afgehandeld	% gegrond
Familie en gezin	4.180	4.280	29%
Kennis en talent	420	510	11%
Studenten	40	50	7%
Arbeid	180	170	24%
Overig	560	1.290	9%
Totaal	5.380	6.290	23%

2021	Ingediend	Afgehandeld	% gegrond
Familie en gezin	4.970	4.340	30%
Kennis en talent	390	330	12%
Studenten	10	10	50%
Arbeid	190	190	24%
Overig	420	420	19%
Totaal	5.980	5.290	28%

Figuur 30: Bezwaarschriften regulier, 2019-2021 (Bron: IND)

De totaal aantallen ingediende en afgehandelde bezwaarschriften was in 2021 lager dan in 2020 en 2019. Het aantal ingediende bezwaarschriften in de categorie familie en gezin was met 83% in 2021 de grootste groep. Deze categorie was ook in 2019 en 2020 de grootste groep. In 2021 was het percentage gegrondverklaringen 30% in deze categorie, vergelijkbaar met het percentage in 2020.

(Hoger) beroepen

(Hoger) beroepen worden bij de Rechtbanken en de Raad van State (RvS) ingediend en behandeld. De Vreemdelingenkamer beslist op de beroepen die worden ingediend naar aanleiding van een beslissing in een reguliere procedure. De Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS doet dit voor de ingediende hoger beroepen.

	Beroep instroom	Beroep afgehandeld	Hoger beroep instroom	Hoger beroep afgehandeld
2019	10.900	10.150	1.740	1.840
2020	10.200	8.630	1.270	1.490
2021	8.180	9.710	1.670	1.210
Verschil 2021 t.o.v. 2020	-20%	+13%	+31%	-19%

Figuur 31: In- en uitstroom (hoger) beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen), 2019-2021 (Bron: RvdR/RvS)

Het aantal ingediende beroepen in de reguliere toelatingsprocedure is in 2021 20% lager dan in 2020. Het aantal afgehandelde zaken was juist hoger (13%) De gemiddelde doorlooptijd in beroepszaken over 2021 was 34 weken. Een jaar eerder was dit 28 weken.

Het aantal ingediende hoger beroepszaken is ten opzichte van 2020 gestegen met 31%. Het aantal afgehandelde zaken daalde met 19%. De gemiddelde doorlooptijd van hoger beroepszaken was 17 weken Dat is lager dan de gemiddelde doorlooptijd in 2020 die toen 24 weken was. Sinds 1 maart 2021 is het mogelijk om digitaal te procederen in de reguliere toelatingsprocedure om de procesgang voor advocaten en de IND te vereenvoudigen.

3.2.4 Waar komen de migranten die van buiten de EU naar Nederland komen vandaan?

Migranten van buiten de EU komen van over de hele wereld naar Nederland voor gezin en familie, werk, studie en andere doelen.

2019 verleend	Gezin en Familie	Kennis en Talent	Studie	Arbeid	Overige
1.	India	India	China	China	Australië
2.	Turkije	VS	VS	VS	Canada
3.	VS	China	India	India	Filipijnen
4.	Syrië	Turkije	Turkije	Turkije	Zuid-Afrika
5.	Eritrea	Brazilië	Zuid-Korea	Canada	Armenië

2020 verleend	Gezin en Familie	Kennis en Talent	Studie	Arbeid	Overige
1.	India	India	China	China	Filipijnen
2.	Turkije	China	India	VS	Zuid-Afrika
3.	Syrië	VS	VS	India	Australië
4.	VS	Turkije	Turkije	Oekraïne	Canada
5.	Eritrea	Zuid-Afrika	Indonesië	Turkije	Brazilië

2021 verleend	Gezin en Familie	Kennis en Talent	Studie	Arbeid	Overige
1.	India	India	China	China	Filipijnen
2.	Turkije	China	India	VS	Zuid-Afrika
3.	Syrië	Turkije	VS	India	Canada
4.	VS	VS	Turkije	Oekraïne	Australië
5.	Zuid-Afrika	Groot-Brittannië	Indonesië	Turkije	Brazilië

Figuur 32: Landen van herkomst per categorie migratie van buiten de EU, 2019-2021 (Bron: IND)

In de categorie gezin en familie is, net als in de categorie kennis en talent, India in de afgelopen drie jaar het eerste land van herkomst. Kennismigranten nemen vaak hun partner of gezin mee als ze zich in Nederland vestigen om te werken. Turkije en de VS komen ook in beide categorieën voor. Zowel in de categorie studie als in de categorie arbeid is China in de afgelopen drie jaar het eerste land van herkomst. De VS, India en Turkije komen ook in beide categorieën voor.

3.2.5 Wat valt nog meer onder regulier toelatingsbeleid?

3.2.5.1 Britse burgers en hun familieleden

Het Verenigd Koninkrijk heeft op 31 januari 2020 de EU op basis van het terugtrekkingsakkoord verlaten, de zogenaamde Brexit. Op grond van het terugtrekkingsakkoord kunnen Britten en hun familieleden die op 31 december 2020 (de overeengekomen einddatum van de overgangsperiode) in Nederland wonen hun verblijf voortzetten onder dezelfde voorwaarden.

De IND heeft vanaf 1 februari 2020 tot augustus 2020 uitnodigingsbrieven verstuurd aan volgens de BRP in Nederland woonachtige Britten en hun familieleden voor het indienen van een aanvraag voor een nieuw Brexit verblijfsdocument.

Een Brexit verblijfsaanvraag is tijdig ingediend als deze vóór 1 oktober 2021 is ingediend. Nederland heeft echter, vanwege de verblijfsrechtelijke en maatschappelijke impact van de Brexit, in de eerste helft van 2021 besloten tijdelijk coulant om te gaan met te laat ingediende Brexit verblijfsaanvragen. Dat wil zeggen dat ook niet tijdig ingediende Brexit verblijfsaanvragen, ongeacht de reden van de te late indiening, nog tot 1 oktober 2022 inhoudelijk in behandeling worden genomen.

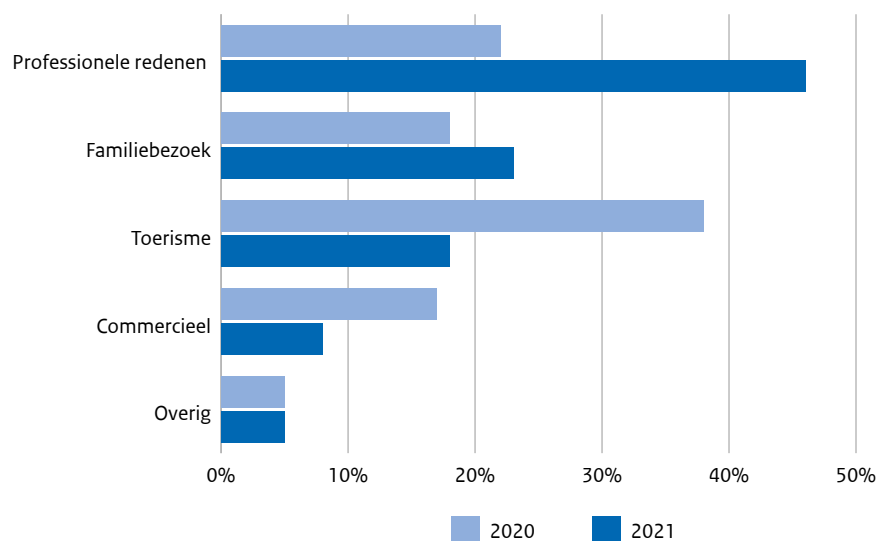
Soort aanvraag	Afwijzing	Inwilliging	Overige afdoening	Totaal
Terugtrekkingsakkoord bepaalde tijd	260	22.590	300	23.150
Terugtrekkingsakkoord onbepaalde tijd	50	15.970	180	16.210
Totaal	320	38.570	480	39.360

Figuur 33: Aantal beslissingen op [aanvragen vergunning op grond van het terugtrekkingsakkoord](#), totaal 2020 en 2021 (Bron: IND; peildatum 31 december 2021)

Tot en met december 2021 zijn 39.520 Brexit-verblijfsaanvragen ingediend, waarvan het merendeel in 2020, en heeft de IND op 39.360 aanvragen beslist. Tevens zijn 5.620 EU documenten duurzaam verblijf omgewisseld voor een vergunning op grond van het terugtrekkingsakkoord.

3.2.5.2 Vreemdelingen met een visum kort verblijf

In 2021 heeft het ministerie van BZ 138.000 visa kort verblijf aanvragen behandeld. Ten opzichte van 2020 betreft dit een daling van 19%. Qua aantallen aanvragen visum kort verblijf in 2021 is de groep aanvragers met de Filipijnse nationaliteit het grootst. Dit laatste kan worden verklaard door het relatief grote aantal Filipijnse zeevarenden dat een visum aanvraagt en, binnen de regels van de COVID-19-pandemie, is uitgezonderd van het EU-inreisverbod. Evenals in 2020 zijn de overige nationaliteiten in de top 5 Turkse, Indiase, Russische en Indonesische.



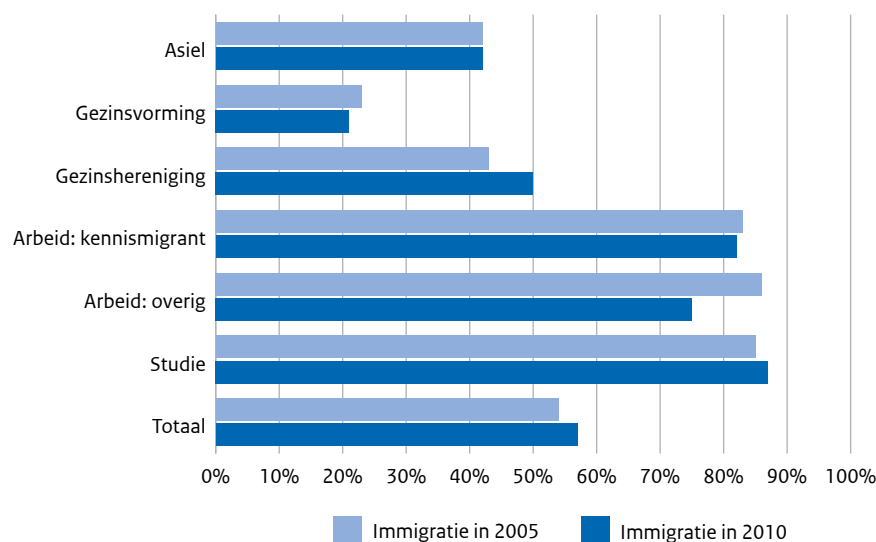
Figuur 34: Verdeling verstrekte visa kort verblijf, 2020-2021 (Bron: BZ)

In 2021 werden deze meeste visa aangevraagd vanwege professionele redenen (46%). In 2020 was dat toerisme (38%).

in 2021 heeft de IND 1.530 bezwaarschriften in het kader van de visumaanvragen afgehandeld, dit is een daling van 82% ten opzichte van 2020 waarin 8.650 bezwaarschriften werden afgehandeld. In 2019 werden nog 11.020 bezwaarschriften afgehandeld.

3.2.6 Hoelang verblijven vreemdelingen in Nederland?

De meerderheid van de migranten blijft tijdelijk. De duur van het verblijf in Nederland is in het algemeen afhankelijk van de reden waarom iemand migreert. Arbeids- en studiemigranten komen doorgaans voor kortere tijd, terwijl gezins- en asielmigranten meestal langere tijd blijven.



Figuur 35: Migranten van buiten de EU die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn⁹⁷, 2005-2010 (Bron: CBS)⁹⁸

⁹⁷ Eind juni 2022 worden deze cijfers door het CBS bijgewerkt op Statline. Daarbij worden de definities van kennismigrant en overige migrant aangepast. De data in deze rapportage kan daardoor afwijken van de data op Statline.

⁹⁸ De kennismigrantenregeling is in 2014 ingevoerd.

Ruim de helft van alle migranten van buiten de EU is binnen 10 jaar weer vertrokken. Het vaakst vertrekken studiemigranten weer, gevolgd door arbeidsmigranten. Deze groepen komen in het algemeen voor een tijdelijk doel naar Nederland. Van de migranten die voor gezinshereniging, asiel⁹⁹ en gezinsvorming naar Nederland kwamen is het vertrek het laagst.

3.2.6.1

Emigratie

In 2021 zijn 33.359 personen met een niet-Europese nationaliteit geëmigreerd. Er immigreerden meer personen met een niet-Europese nationaliteit. Dit betekent dat het migratiesaldo voor personen met een niet-Europese nationaliteit positief is, te weten 58.746 in 2021.

	Immigratie	Emigratie (incl. administratieve correcties)	Migratiesaldo (incl. administratieve correcties)
2019	92.700	36.165	56.535
2020	69.765	41.288	28.477
2021	92.105	33.359	58.746
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+32%	-19%	+106%

Figuur 36: Immigratie en emigratie van personen met een niet-Europese nationaliteit (Bron: CBS; cijfers 2021 zijn voorlopig)

⁹⁹ Dit ziet enkel op asielzoekers die zijn ingeschreven in de BRP. Registratie van statushouders en asielzoekers vindt in beginsel plaats wanneer zij langer dan 6 maanden in Nederland zijn.

Hoofdstuk 4

Migratie binnen de Europese Unie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de omvang en aard van migratie binnen de Europese Unie als geheel en vanuit de Europese Unie naar Nederland in het bijzonder. Het gaat daarbij om drie soorten mobiliteit binnen de EU. Allereerst om het vrij verkeer van personen. Dit is verblijf op grond van de richtlijn vrij verkeer (2004/38).¹⁰⁰ Voor werknemers is daarnaast ook de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers (492/2011)¹⁰¹ van toepassing. Tot slot, kan in het kader van detacheringen op grond van het vrij verkeer van diensten ook migratie plaatsvinden (art. 56 WVEU en art. 57 WVEU)¹⁰². Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de verblijfsduur van EU-burgers in Nederland en emigratie van EU-burgers uit Nederland.

Naast EU-burgers hebben partners en afhankelijke (derdelands) gezinsleden vaak een afgeleid verblijfsrecht. Wanneer een EU-burger gebruik maakt van de mogelijkheid om zich in Nederland te vestigen, zullen zijn of haar familieleden wellicht meereizen. Een groot deel van het aantal migranten dat zich, al dan niet tijdelijk, in Nederland vestigt is EU-burger. Dordelands familieleden die zich bij hen voegen vormen daarbij ook een belangrijk onderdeel. Aanvragen van deze groep worden in de overgrote meerderheid van de gevallen positief beoordeeld.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2021:

- In 2021 hadden 115.951 ofwel 46% van de migranten die naar Nederland zijn gekomen een Europese nationaliteit, exclusief de Nederlanders die terug naar Nederland migreerden.
- Dat is meer dan in 2020 toen 100.847 personen met een Europese nationaliteit naar Nederland kwamen om zich hier (tijdelijk) te vestigen. In 2012 betrof het nog 69.726 personen en in 2017 98.130 personen.¹⁰³

4.1 Wat is de omvang van migratie binnen de EU?

4.1.1 Het verblijf op grond van het vrij verkeer van studenten, werknemers en financieel onafhankelijken

EU-burgers hebben in beginsel het recht om zich in Nederland te vestigen en daarbij het recht om gelijk behandeld te worden als Nederlanders, mits ze aan de voorwaarden voldoen. De belangrijkste voorwaarde is dat ze moeten kunnen worden aangemerkt als werknemer, ondernemer (zzp'er) of student, dan wel voldoende middelen van bestaan hebben om in het eigen onderhoud te kunnen voorzien. Daarnaast moet men beschikken over een zorgverzekering. Familieleden van de EU-burger, welke zelf ook EU-burger kunnen zijn maar ook dordelands, kunnen aanspraak maken op een afgeleid verblijfsrecht van de EU burger.

Het vrij verkeer van personen (waaronder werknemers) en diensten geldt in het algemeen ook voor de burgers van Zwitserland en van de landen van de Europese Economische Ruimte (EER), namelijk Liechtenstein, Noorwegen en IJsland.

¹⁰⁰ Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden

¹⁰¹ Verordening (EU) nr. 492/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie Voor de EER relevante tekst

¹⁰² Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

¹⁰³ Bron: CBS. Vanaf 31 januari 2020 maakt het Verenigd Koninkrijk geen deel meer uit van de Europese Unie.

Onderzoek van de Europese Commissie naar migratie binnen de EU in 2019 laat zien dat het aantal EU-burgers dat gebruik maakt van het vrij verkeer om zich elders in de EU te vestigen is toegenomen ten opzichte van het jaar daarvoor. In totaal ging het om 17,9 miljoen EU-burgers. Hiermee zet de trend van de jaren daarvoor zich voort, zij het in een lager tempo.¹⁰⁴

Bijna de helft van de EU-burgers die in 2019 gebruik maakte van het recht op vrij verkeer (46%) vestigde zich in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. Frankrijk, Spanje en Italië ontvingen samen 28% van het aantal EU-burgers. In Nederland vestigden zich in 2019 zo'n 66.000 EU-burgers, ongeveer 6% van de EU-burgers die gebruik maakte van het recht op vrij verkeer.¹⁰⁵

Roemenië, Polen, Italië, Portugal en Bulgarije waren de grootste lidstaten van herkomst en samen goed voor 58% van het aantal mobiele EU-burgers.¹⁰⁶

4.1.2 Het vrij verkeer van diensten

Ondernemingen uit lidstaten van de EU, EER of uit Zwitserland kunnen in het kader van het vrij verkeer van diensten werknemers tijdelijk ter beschikking stellen in Nederland voor de uitvoering van een transnationale dienstverrichting. Dit wordt ook wel detachering genoemd. Er worden drie vormen van transnationale dienstverrichting onderscheiden in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU (WagwEU).

Ten eerste 'zuivere dienstverrichting' waarbij een buitenlandse onderneming een opdracht uitvoert voor een Nederlandse opdrachtgever en daarvoor werknemers onder zijn eigen toezicht en leiding naar Nederland stuurt.

Ten tweede 'onzuivere dienstverrichting' of 'uitzending' waarbij een buitenlandse onderneming werknemers ter beschikking stelt aan een Nederlandse dienstontvanger (bijvoorbeeld uitzendkrachten) om onder diens toezicht en leiding tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland.

Ten derde 'intra-concern detachering' waarbij de werknemer van een concern van een vestiging in lidstaat A naar een vestiging in lidstaat B wordt gestuurd ter uitvoering van een dienst voor de tweede vestiging. Alle vormen van detachering hebben met elkaar gemeen dat de werkgever van de gedetacheerde arbeidsmigrant is gevestigd in een andere lidstaat. Ook zelfstandig ondernemers kunnen in het kader van het vrij verkeer van diensten een opdracht in Nederland uitvoeren.

Derdelanders die rechtmatig werken en verblijven in een andere lidstaat kunnen ook naar Nederland worden gedetacheerd. Als zij langer dan drie maanden in Nederland willen werken en verblijven, moet voor hen een verblijfsvergunning (VVR) voor bepaalde tijd worden aangevraagd.

¹⁰⁴ 2020 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility. Op het moment van schrijven is dit de meest recent beschikbare informatie.

¹⁰⁵ 2020 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility

¹⁰⁶ 2020 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility

4.2 Wat is de omvang van migratie vanuit de EU naar Nederland?

4.2.1 Hoeveel migranten van andere EU-lidstaten komen naar Nederland?

In 2021 in totaal immigreerden 252.528 personen naar Nederland. Daarvan hebben 115.951 personen een EU/EFTA (Europese Vrijhandelsassociatie) nationaliteit, exclusief mensen met een Nederlandse achtergrond.

Derland partner en afhankelijke familieleden van EU-burgers die in Nederland willen verblijven, moeten bij de IND een EU-document aanvragen. Het is geen toelatingsaanvraag, maar een aanvraag om een bewijs van het verblijfsrecht op grond van het vrij verkeer van personen. Uit het EU-document blijkt onder welke voorwaarden in Nederland mag worden gewerkt (toegang tot de arbeidsmarkt).

	Aanvragen	Afgehandeld	Inwilligingspercentage
2019	4.330	4.310	83%
2020	3.020	3.320	77%
2021	4.060	3.840	84%
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+34%	+16%	

Figuur 37: *Instroom en afhandeling van aanvragen EU-documenten door familieleden van EU-burgers uit derde landen, exclusief aanvragen onder het Chavez-Vilchez arrest¹⁰⁷, 2019-2021 (Bron: IND)*

Zowel het aantal aanvragen als het aantal afgehandelde aanvragen zijn gestegen in 2021, nadat in 2020 een daling was te zien als gevolg van de reisbeperkingen en de beperkingen in de dienstverlening als gevolg van de coronapandemie. Het inwilligingspercentage is vergelijkbaar met dat van 2019.

Jaarrapportage Arbeidsmigranten

In 2020 is door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer¹⁰⁸ een advies aan het kabinet opgesteld met concrete aanbevelingen om misstanden onder kwetsbare EU-arbeidsmigranten aan te pakken. Deze aanbevelingen zijn door het kabinet Rutte IV in het coalitieakkoord overgenomen en worden in deze kabinetsperiode uitgevoerd. Afgelopen december (2021) is de eerste Jaarrapportage Arbeidsmigranten¹⁰⁹ gepubliceerd met een voortgangsoverzicht van de implementatie van de aanbevelingen. Deze rapportage gaat onder andere in op de situatie van huisvesting, registratie en de regulering van de uitzendsector.

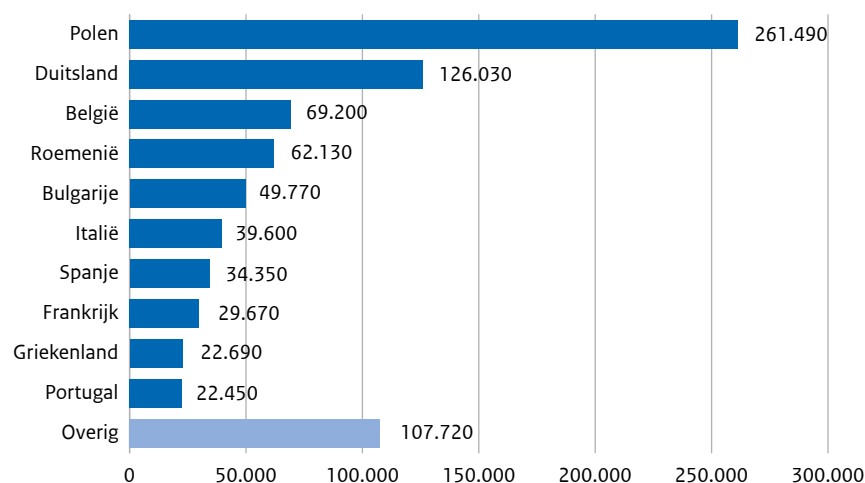
4.2.2 Uit welke lidstaten van de EU zijn migranten in Nederland afkomstig?

Veel migranten die naar Nederland komen om te werken als werknemer of zelfstandig ondernemer, komen uit Centraal- en Oost-Europese lidstaten van de EU of uit de buurlanden. Voor alle 27 lidstaten van de EU verbleven eind 2020 de meeste migranten uit de volgende landen in Nederland. Dit zijn niet enkel migranten die in 2020 naar Nederland zijn gekomen, zij kunnen al gedurende langere tijd in Nederland wonen:

¹⁰⁷ In de vorige editie van de Staat van Migratie omvatte deze figuur ook de aanvragen onder het zogeheten Chavez-Vilchez arrest. In de voorliggende Staat van Migratie is over dit arrest een afzonderlijke paragraaf opgenomen, in hoofdstuk 3. De aantallen in deze figuur dan ook niet vergelijkbaar met de aantallen in de vorige Staat van Migratie.

¹⁰⁸ Tweede Kamer vergaderjaar 2020/2021, 29861, nr. 65

¹⁰⁹ Tweede Kamer vergaderjaar 2021/2022, 29 861 nr. 77



Figuur 38: Migranten uit andere EU-lidstaten in Nederland naar geboorteland (Bron: CBS, Migrantenmonitor 2020)¹¹⁰

4.2.3

Hoeveel migranten van andere EU-lidstaten zijn naar Nederland gekomen op grond van het vrij verkeer van diensten?

Sinds 1 maart 2020 moeten buitenlandse dienstverrichters hun komst, de aard en duur van de werkzaamheden die zij in Nederland verrichten, de dienstontvanger en de gedetacheerde werknemers melden in het online meldloket dat te bereiken is via www.postedworkers.nl. Tevens moeten zelfstandigen zich melden als zij in Nederland een dienst gaan verrichten in een bepaalde sector.¹¹¹ Omdat de meldingsplicht en het meldsysteem nog nieuw zijn, moeten de cijfers die beschikbaar zijn met de nodige voorzichtigheid worden gezien. Vermoedelijk is nog sprake van ondermelding. Ook is van belang om op te merken dat het om gegevens gaat die de dienstverrichters en dienstontvangers zelf hebben verstrekt. Door middel van intensieve voorlichting voor dienstverleners en dienstontvangers, een laagdrempelig meldsysteem en de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen bij overtredingen, wordt bevorderd dat ondernemingen de meldplicht nakomen.¹¹²

De cijfers bieden een globaal beeld van de aard en omvang van detachering naar Nederland in 2021. De afgelopen tijd is verder gewerkt aan de verbetering van de kwaliteit van de gegevens. Dit is een continu proces. De verwachting is dat de cijfers over 2022 een beter beeld zullen geven.

Het grootste deel van de meldingen in het meldsysteem wordt gedaan in de sector 'goederenvervoer over de weg'. In deze sector worden voornamelijk jaarmeldingen vooraf gedaan, waarbij nog niet vaststaat of de gemelde personen daadwerkelijk naar Nederland komen.¹¹³ Het vermoeden is dat er bedrijven zijn die voor alle chauffeurs vooraf een jaarmelding doen, terwijl nog niet bekend is of deze chauffeurs daadwerkelijk in Nederland

¹¹⁰ In de Migrantenmonitor worden migranten meegeteld die in de BRP staan ingeschreven en seizoensmigranten die zich niet inschrijven bij een Nederlandse gemeente. Cijfers van het CBS over immigratie per jaar hebben enkel betrekking op immigranten die zich inschrijven in de BRP.

¹¹¹ Zie voor de sectoren [Zelfstandigen | Ik heb een tijdelijke opdracht in Nederland | Posted Workers](#)

¹¹² Overtredingen van deze (nieuwe) meldingsplicht ten aanzien van detacheringen die zijn aangevangen voor 1 september 2020 worden niet beboet, met uitzondering van detacheringen van derdelanders.

¹¹³ Kleine bedrijven (1-9 medewerkers in dienst) en meldingsplichtige zelfstandigen die gevestigd zijn binnen een straal van 100 kilometer van de Nederlandse grens en dienstverrichters in de sector goederenvervoer over de weg kunnen in beginsel gebruik maken van de mogelijkheid om een jaarmelding doen. Zij kunnen daarmee vooraf een melding doen voor een jaar, waarbij nog niet vaststaat of de gemelde personen daadwerkelijk naar Nederland komen.

zullen werken. De sector wegtransport wordt daarom onderscheiden van de overige sectoren, om te voorkomen dat een vertekend beeld wordt gegeven van het aantal gedetacheerde werknemers dat naar Nederland komt. De cijfers betreffen geheel 2021.

4.2.3.1 Aantal meldingen

In 2021 zijn in totaal 377.260 meldingen gedaan, waarvan 300.850 in de sector wegtransport en 76.410 in overige sectoren.¹¹⁴ Een melding betreft een dienst, uitgevoerd door een zelfstandige die elders in de EU gevestigd zijn en tijdelijk in Nederland een dienst verlenen of door een onderneming met een of meerdere werknemers. Een melding wordt vooraf gedaan. Het staat dan nog niet vast dat de betreffende persoon/personen daadwerkelijk in Nederland zal/zullen werken.

4.2.3.2 Aantal gemelde werknemers

Het totale aantal gemelde werknemers in 2021 betreft 365.510. Daarvan hadden 127.830 werknemers een nationaliteit van buiten de EU, EER of Zwitserland en 237.680 een EU-nationaliteit. Een melding wordt vooraf gedaan. Het staat dan nog niet vast dat de betreffende persoon daadwerkelijk in Nederland gaat werken. Zelfstandigen zijn niet meegenomen in deze cijfers.

In de cijfers valt op dat een aanzienlijk deel van de gemelde werknemers personen met een niet-EU nationaliteit betreft, vooral door in Polen en Litouwen gevestigde bedrijven. Het betreft voor beide EU-lidstaten voornamelijk personen met de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit. Dit is vooral zichtbaar bij meldingen in het wegtransport. Hiervoor geldt, zoals eerder opgemerkt, dat er vermoedelijk bedrijven zijn die een groot aantal chauffeurs vooraf met een jaarmelding aanmelden. Hoeveel werknemers daarvan daadwerkelijk in Nederland hebben gewerkt, en hoe lang, is op basis van deze cijfers niet te zeggen. Ook in de overige sectoren melden bedrijven die gevestigd zijn in Polen en Litouwen relatief veel personen met een niet-EU nationaliteit in vergelijking met de andere lidstaten.

Vestigingsland	EU-burgers	Derdelanders	Totaal
Polen	12.950	7.740	20.700
Duitsland	14.780	1.660	16.440
Litouwen	6.830	4.530	11.360
België	7.020	370	7.380
Portugal	2.590	240	2.830
Roemenië	1.920	20	1.940
Slovenië	620	1.000	1.630
Tsjechië	1.120	50	1.170
Hongarije	1360	60	1.420
Bulgarije	1.080	50	1.130

Figuur 39: Top 10 gemelde werknemers per land, exclusief wegtransport, 2021 (Bron: SZW)

¹¹⁴ Bron: SZW

Vestigingsland	EU-burgers	Derdelanders	Totaal
Polen	61.530	55.310	116.840
Litouwen	6.240	39.330	45.570
Spanje	20.080	3.360	23.450
Roemenië	19.130	200	19.330
Duitsland	17.410	750	18.160
België	12.330	400	12.730
Bulgarije	10.660	70	10.740
Slowakije	4.140	1.430	5.570
Hongarije	6.910	670	7.580
Portugal	6.320	1.160	7.480

Figuur 40: Top 10 gemelde werknemers per land in de sector wegtransport, 2021 (Bron: SZW)

4.2.3.3

Meldingen door zelfstandigen die elders in de EU gevestigd zijn en tijdelijk in Nederland een dienst verlenen

In 2021 hebben 7.070 zelfstandigen een of meerdere meldingen gedaan. Een zelfstandige kan meerdere meldingen per jaar doen. Een melding wordt vooraf gedaan. Daarmee staat nog niet vast dat de betreffende personen daadwerkelijk in Nederland hebben gewerkt.

Land	Dienstverrichters
Polen	2.490
Slowakije	1.070
België	600
Duitsland	340
Tsjechië	260

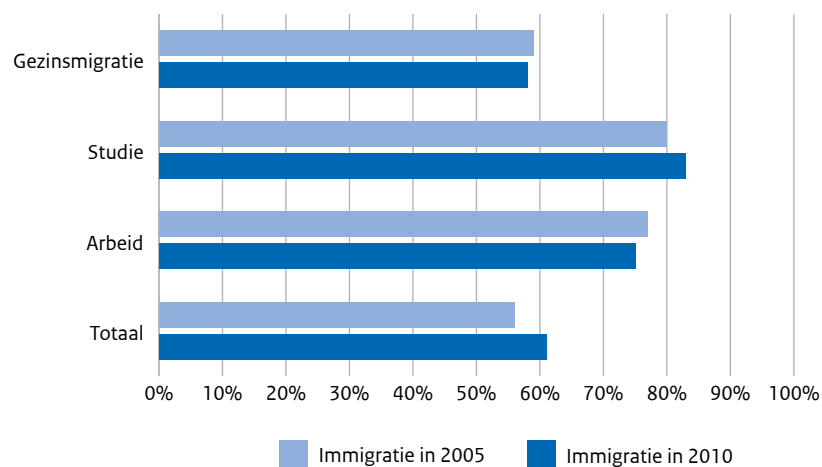
Figuur 41: Top 5 gemelde zelfstandigen (unieke personen) per land, exclusief wegtransport, 2021 (Bron: SZW)

Land	Dienstverrichters
Polen	1.040
Spanje	240
België	200
Duitsland	90
Slowakije	20

Figuur 42: Top 5 gemelde zelfstandigen (unieke personen) per land, wegtransport, 2021 (Bron: SZW)

4.3 Verblijfsduur

Lang niet alle migranten die naar Nederland komen, blijven permanent in Nederland wonen. Van alle migranten die vanuit de EU en EFTA in 2010 naar Nederland was 61% na 10 jaar weer vertrokken. Voor EU en EFTA migranten die in 2005 naar Nederland kwamen, was dit percentage 56%. Hoeveel migranten na 10 jaar vertrokken zijn, verschilt per migratiedoel. Migranten die vanwege studie of arbeid naar Nederland komen, zijn na 10 jaar vaker vertrokken dan gezinsmigrant.



Figuur 43: Migranten vanuit de EU die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn, 2005-2010 (Bron: CBS)

4.3.1 Emigratie

In 2021 zijn 67.197 personen met een Europese nationaliteit, exclusief Nederlanders, geëmigreerd uit Nederland. Er immigreerden meer personen met een Europese nationaliteit. Dit betekent dat het migratiesaldo voor deze personen positief is, te weten 48.754.

	Immigratie	Emigratie (incl. administratieve correcties)	Migratiesaldo (incl. administratieve correcties)
2019	122.528	73.743	48.785
2020	100.847	71.884	28.963
2021	115.951	67.197	48.754
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+15%	-7%	+68%

Figuur 44: Immigratie en emigratie van personen met een Europese nationaliteit, exclusief Nederlandse (Bron: CBS; cijfers 2021 zijn voorlopig)

Hoofdstuk 5

Asielmigratie

De asielinstroom in Nederland bestaat uit het aantal ingediende asielaanvragen. Dit betreft zowel eerste aanvragen (inclusief geboorten) als tweede en volgende aanvragen om asiel. Ook nareizende gezinsleden van houders van een zelfstandige asielvergunning worden als asielinstroom meegeteld omdat ook zij worden opgevangen door het COA – indien zij niet zelfstandig beschikken over woonruimte - en een asielvergunning krijgen. Daarnaast zijn kwetsbare personen die via herplaatsing vanuit een EU-lidstaat naar Nederland zijn overgebracht weergegeven. Tenslotte zijn de vluchtelingen die in het kader van hervestiging naar Nederland zijn overgebracht als aparte groep in de rapportage opgenomen.

Het CBS publiceert ook cijfers over het aantal migranten dat vanwege het migratiemotief asiel naar Nederland komt. Dit ziet enkel op asielzoekers die zijn ingeschreven in de BRP. Registratie van statushouders en asielzoekers vindt in beginsel plaats wanneer zij langer dan 6 maanden in Nederland zijn. In de afgelopen 10 jaar vormde asielmigratie bijna 12% van alle inschrijvingen in de BRP.

Om de asielinstroom naar Nederland in de mondiale context te plaatsen wordt eerst een beeld gegeven van de situatie van intern ontheemden en vluchtelingen op internationaal niveau. Vervolgens worden de asielstromen naar de EU cijfermatig weergegeven en tot slot de asielprocedure en het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2021:

- Met Nederlandse inzet wordt internationaal bescherming en perspectief geboden aan mensen die de gevolgen van gedwongen ontheemding ondervinden, zodat de noodzaak om verder te migreren wordt weggenomen. Zie voor meer informatie ook de [OS Resultatenrapportage 2021](#).
- Het aantal asielaanvragen dat in Nederland in 2021 is ingediend is terug op het niveau van voor de COVID-19-pandemie. Wel was het aantal aanvragen zeer ongelijk verdeeld over het jaar. In de eerste helft van 2021 werden er aanzienlijk minder asielaanvragen ingediend, dan in de tweede helft van het jaar toen veel reisbeperkingen als gevolg van de COVID-19-pandemie werden afgeschaald.
- Met ingang van 25 juni 2021 zijn enkele veranderingen in de asielprocedure in werking getreden. Het gaat hier om wijzigingen in de aanmeldfase, het samenvoegen van het eerste gehoor met het aanmeldgehoor en de introductie van een flexibele AA (de AA+) en het doorvoeren van enkele technische aanpassingen om de procedure efficiënter te laten verlopen.
- Vanaf augustus 2021 is er sprake van een tekort aan opvangplekken. Er zijn diverse maatregelen getroffen om de uitstroom van vergunninghouders naar gemeenten te versnellen en om het aantal beschikbare opvangplekken te vergroten.
- Ook de evacuaties uit Afghanistan hebben gezorgd voor meer asielaanvragen en druk op de asielopvang. In 2021 zijn vanaf augustus bijna 2.500 Afghanen overgebracht naar Nederland. Het grootste gedeelte van deze groep heeft een verblijfsvergunning asiel ontvangen na een verkorte asielprocedure.

5.1 Wat is de omvang van asielmigratie wereldwijd?

5.1.1 Hoeveel ontheemden zijn er wereldwijd en waar bevinden zij zich?

Wereldwijd waren medio 2021 ongeveer 84 miljoen mensen ontheemd, waarvan 20,8 miljoen vluchtelingen en 48 miljoen intern ontheemden. Verder waren er wereldwijd ongeveer 4,4 miljoen asielzoekers, 3,9 miljoen ontheemde Venezolanen en 5,7 miljoen Palestijnse vluchtelingen onder het mandaat van UNWRA.

Van de vluchtelingen wereldwijd komt in 2021 68% uit vijf landen: Syrië, Venezuela, Afghanistan, Zuid-Soedan en Myanmar. Eind 2020 vingen midden- en lage inkomenslanden, van wie velen te kampen hebben met acute voedselonzekerheid of ondervoeding, 85% van het wereldwijde aantal asielzoekers en vluchtelingen¹¹⁵ op.

De volgende vijf landen vingen in 2021 de meeste vluchtelingen op:

1. Turkije 3,7 miljoen
2. Colombia 1,7 miljoen
3. Oeganda 1,5 miljoen
4. Pakistan 1,4 miljoen
5. Duitsland 1,2 miljoen¹¹⁶

5.1.2 Welke oplossingen zijn er voor vluchtelingen?

Er bestaan voor vluchtelingen drie duurzame oplossingen, namelijk terugkeer naar het land van herkomst, lokale integratie in het land van eerste opvang of hervestiging naar een derde land.

Terugkeer: in de jaren negentig van de vorige eeuw keerden jaarlijks gemiddeld 1,5 miljoen vluchtelingen naar huis terug. In de afgelopen jaren is dit aantal fors gedaald. In 2020 zijn naar schatting 251.000 vluchtelingen teruggekeerd. Dat is 21% minder dan het aantal teruggekeerde vluchtelingen in 2019. Dit komt onder andere door reisbeperkingen, zoals gesloten grenzen, als gevolg van de COVID-19-pandemie.¹¹⁷

Lokale integratie: de mogelijkheden hiervoor zijn verschillend in de vijf grootste opvanglanden. In de praktijk blijkt lokale integratie voor het merendeel van de vluchtelingen een uitdaging en onzeker proces vanwege sociaaleconomische en culturele spanningen, politieke barrières in verschillende opvanglanden die ook worstelen met de impact van COVID-19 en klimaatverandering.

Hervestiging: bij hervestiging gaat het om door UNHCR (Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties) voorgedragen personen die naar derde, veilige landen worden overgebracht. UNHCR identificeert de meest kwetsbare vluchtelingen en draagt hun dossiers voor. Nederland brengt de vluchtelingen, van wie door de IND voorafgaand is vastgesteld dat zij volgens het Nederlandse asielbeleid in aanmerking komen voor internationale bescherming, over naar Nederland. Zij krijgen direct na inreis een asielvergunning.¹¹⁸

Van de ongeveer 26 miljoen vluchtelingen wereldwijd komen, vanwege het kwetsbaarheids criterium, ongeveer 1,44 miljoen voor hervestiging in aanmerking.¹¹⁹

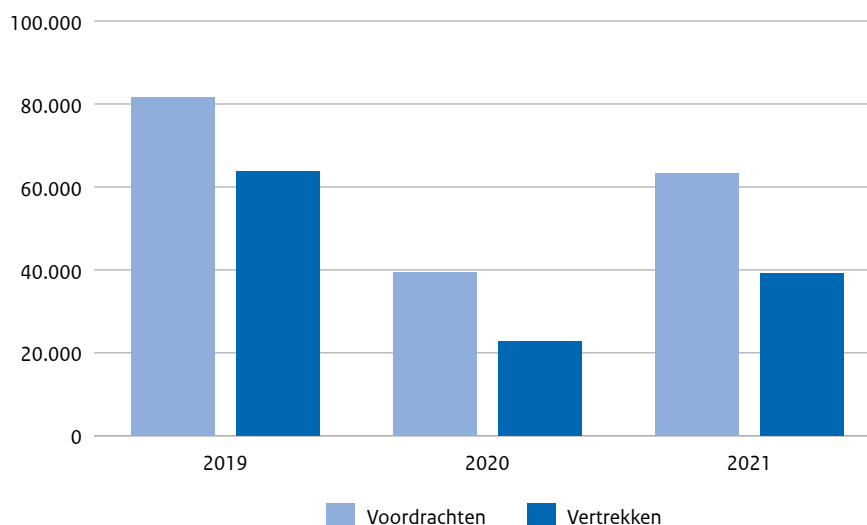
¹¹⁵ Deze cijfers worden door de UNDESA uitgedrukt in asielzoekers en vluchtelingen in plaats van alleen vluchtelingen omdat iemand die asiel aanvraagt niet altijd een status voor internationale bescherming ontvangt en daarmee formeel een vluchteling is. Als een verband wordt gelegd met de landen van herkomst van asielzoekers met een hoog erkenningspercentage, oftewel van wie veel personen een status van internationale bescherming ontvangen, wordt gesproken over vluchtelingen.

¹¹⁶ [UNHCR - Mid-Year Trends 2021](#)

¹¹⁷ [UNHCR Global Trends 2020](#)

¹¹⁸ Tweede Kamer, meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, vergaderjaar 2019-2020, 19637 nr. 2608

¹¹⁹ [UNHCR - Projected Global Resettlement Needs 2022](#)



Figuur 45: Aantal voordrachten en vertrekken van hervestiging wereldwijd, 2019-2021 (Bron: UNHCR)¹²⁰

In 2021 heeft UNHCR 63.190 vluchtelingen voorgedragen voor hervestiging aan 23 landen. Dit is 60% hoger dan het aantal voordrachten in 2020, maar 23% minder dan het aantal voordrachten in 2019. In 2021 zijn 39.266 vluchtelingen vertrokken naar twintig landen waar ze zijn hervestigd. Dit is een toename van 72% vergeleken met het aantal gerealiseerde hervestigingen in 2020 maar 38% lager dan in 2019.¹²¹ In 2021 blijft de impact van de COVID-19-pandemie aanzienlijk, aangezien sommige partijen die een rol spelen bij hervestigingen moeite hebben om hun capaciteit terug te krijgen op het oude niveau. Daarnaast zitten landen in de wereld in verschillende fases van de pandemie, waardoor nog steeds rekening moet worden gehouden met reisbeperkingen en gezondheidsprotocollen.

5.1.3 Hoe draagt Nederland bij op internationaal niveau?

5.1.3.1 Opvang in de regio

In 2018 heeft Nederland zich aan het Global Compact on Refugees (GCR)¹²² gecommitteerd. Hierin staan vier hoofddoelen: verlichten van druk op opvanglanden, vergroten van zelfredzaamheid onder vluchtelingen, verruimen van hervestigingsmogelijkheden en ondersteunen van veilige en waardige terugkeer.¹²³ Nederland draagt bij aan deze hoofddoelen via de volgende inzet:

Lokale integratie

Nederland zet in op ondersteuning van de opvanglanden en het vergroten van de zelfredzaamheid van vluchtelingen en kwetsbare gemeenschappen. Door het bieden van perspectiefvolle opvang dichtbij huis wordt de noodzaak om verder te migreren, mogelijk via gevaarlijke routes ondersteund door mensensmokkelaars, weggenomen. Het budget voor opvang in de regio bedroeg tot 2021 standaard 128 miljoen euro per jaar, exclusief aanvullende middelen toegekend gedurende het jaar door onder andere moties. In 2021 bedroeg het budget daarom 140 miljoen euro. Van de totale opvang in de regio programmering in 2021 ging 7% direct naar niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en kennisinstellingen, 72% naar VN-agentschappen en 21% naar internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank. Hiermee financiert Nederland vooral programma's in acht landen; Egypte,

¹²⁰ Vanwege verschillen in registratie en registratiemomenten kunnen de cijfermatige gegevens van de UNHCR afwijken van die van de IND.

¹²¹ [UNHCR - RSQ](#)

¹²² [Global Compact on Refugees](#)

¹²³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2018-2019, 30573, nr. 166

Ethiopië, Irak, Jordanië, Kenia, Libanon, Oeganda en Soedan. Gezamenlijk vangen deze landen een significant deel van 's werelds vluchtelingen op. Nederland richt zich op onderwijs, werkgelegenheid en bescherming, met gendergelijkheid en psychosociale steun als dwarsdoorsnijdende thema's om perspectief te bieden aan vluchtelingen in de regio. De komende jaren zal het budget voor Opvang in de Regio geleidelijk, maar aanzienlijk, groeien tot een totaal van 323 miljoen in 2026. Een deel hiervan zal worden ingezet ter ondersteuning van nagestreefde migratiepartnerschappen.

Onderwijs: Met Nederlandse steun hebben in de in het afgelopen rapportage jaar meer dan 295.000 kinderen en jongeren in de hierboven genoemde landen toegang tot onderwijs gekregen.

Werkgelegenheid: Nederland financiert programma's voor het ontwikkelen van inkomsten-genererende activiteiten, waaronder ondersteuning bij het opzetten van een eigen bedrijf, facilitering van toegang tot financiering en begeleiding bij het vinden van werk. In het afgelopen rapportage jaar zijn 10.000 mensen geholpen bij het ontwikkelen van inkomsten-genererende activiteiten.

Bescherming: De programmering is vooral gericht op het versterken van de rechtspositie van vluchtelingen. Door partners wordt gewerkt aan het verbeteren van registratiesystemen bij de overheid. Registratie is een voorwaarde tot dienstverlening in het land waar de vluchtelingen verblijven.

In het afgelopen rapportagejaar hebben met Nederlandse inzet meer dan 1,3 miljoen gedwongen ontheemden en mensen uit de gastgemeenschap, naast onderdak, sociale bescherming ontvangen. Nederland heeft in de betreffende periode daarom ruim 14.000 mensen toegang gegeven tot geestelijke gezondheid en psychosociale ondersteuning.

Voor bovengenoemde steun wordt voornamelijk met twee instrumenten gewerkt: het Prospects partnerschap en het subsidiekader Migratie en Ontwikkeling.

Terugkeer

Nederland houdt de situatie in landen waar veel vluchtelingen vandaan komen, zoals Syrië, nauwlettend in de gaten en publiceert regelmatig ambtsberichten op basis waarvan onder andere wordt beoordeeld of terugkeer naar betreffende landen mogelijk is. Terugkeer van vluchtelingen uit Nederland of uit opvanglanden in de regio is deels afhankelijk van conflictresolutie in oorlogsgebieden. Nederland zet daarbij actief in op conflictpreventie en –resolutie via diplomatieke en andere kanalen. Daarnaast wordt, vanuit het BHOS-instrumentarium en vaak via de VN-geleide organisaties, waar nodig en mogelijk, ingezet op het creëren van de noodzakelijke omstandigheden om terugkeer te faciliteren, zoals de aanwezigheid van basisdiensten als water, elektriciteit, onderwijs, medische zorg en economische activiteiten. Onder meer via steun aan VN-agentschappen, ondersteunt Nederland ook de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen uit gastlanden in de regio.

Hervestiging¹²⁴

Het aantal te hervestigen vluchtelingen is vastgelegd in het nationaal meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023.¹²⁵ Het zogenaamde 'nationaal quotum' bedraagt in totaal 2.000 vluchtelingen in de periode van vier jaar, gemiddeld 500 aankomsten per jaar. Naar aanleiding van het besluit van het (toenmalige) kabinet inzake de overname van 100 kwetsbare personen vanuit Griekenland, moet dit aantal in mindering worden

¹²⁴ Hervestiging is het overbrengen van door de VN Vluchtelingenorganisatie (UNHCR) voorgedragen vluchtelingen vanuit een opvangland in de regio naar NL, van wie voorafgaand aan hun overkomst is vastgesteld dat zij op grond van het asielbeleid in aanmerking komen voor een asielvergunning (IND).

¹²⁵ Tweede Kamer, meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, vergaderjaar 2019-2020, 19637 nr. 2608

gebracht van de hervestigingsinzet voor 2021.¹²⁶ De totaalinzet onder het meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023 wordt daarmee 1.900 in plaats van 2.000 hervestigde vluchtelingen. Tevens was in 2021 sprake van een nog in te lopen achterstand van de hervestigingsuitvoering voor 2020 vanwege de COVID-19-pandemie. Daarnaast is de inzet gesteld op hervestiging van maximaal 1.000 Syrische vluchtelingen uit Turkije op grond van de EU-Turkije Verklaring. Dit is de inzet in het kader van migratiesamenwerking met derde landen.

5.1.3.2 Uitvoering EU hervestigingsprogramma 2020

In verband met de consequenties van de COVID-19-pandemie voor de hervestigingsuitvoering heeft de Europese Commissie de uitvoeringstermijn van het EU 2020 hervestigingsprogramma verlengd tot en met 31 december 2021.¹²⁷ Van de door Nederland toegezegde 1.500 aankomsten (500 nationaal quotum en 1.000 EU-Turkije Verklaring) onder het EU-programma heeft Nederland in de gehele uitvoeringsperiode in totaal ongeveer 975 vluchtelingen hervestigd: ongeveer 380 nationaal quotum en ongeveer 595 uit Turkije.¹²⁸ Het aantal van 975 is inclusief de ongeveer 80 vluchtelingen die al in 2019 door Nederland zijn hervestigd, maar door de Europese Commissie worden meegerekend voor het 2020 programma.¹²⁹

5.1.3.3 Aankomsten hervestigde vluchtelingen in 2021

In 2021 zijn door Nederland in totaal ongeveer 475 vluchtelingen hervestigd, waarvan ongeveer 390 in het kader van de EU-Turkije Verklaring en ongeveer 85 onder het nationale quotum.¹³⁰

Vanwege de pandemie was het in 2021 veelal niet mogelijk om hervestigingsmissies uit te voeren en zijn in dat geval zo mogelijk vluchtelingen op dossierbasis geselecteerd, eventueel gecombineerd met een remote interview. Nederland heeft in 2021 vluchtelingen hervestigd vanuit Turkije (Syrische vluchtelingen), Libanon (vooral Syrische vluchtelingen) en Kenia (vluchtelingen afkomstig uit Sub-Sahara Afrika, onder meer Congolese vluchtelingen). Nederland heeft ook weer op dossierbasis vluchtelingen geselecteerd uit het Emergency Transit Mechanism in Niger (met name Eritrese vluchtelingen) evenals een aantal individuele vluchtelingen in urgente situaties over de hele wereld. Vanwege de COVID-19-pandemie is in 2021 de achterstand in de uitvoering van hervestiging onder het meerjarige beleidskader hervestiging 2020-2023 verder opgelopen. Het kabinet ziet ruimte om het nationale quotum, onder in het coalitieakkoord omschreven voorwaarden, te verhogen (zie hoofdstuk 1).

5.1.3.4 Beïnvloeden irreguliere migratie en bescherming van kwetsbare migranten langs de route

Naast duurzame oplossingen voor vluchtelingen en opvang in de regio, zet Nederland zich ook in om kwetsbare migranten te beschermen en om irreguliere migratie tegen te gaan door het ondersteunen van vrijwillige terugkeer en herintegratie, het tegengaan van mensenhandel en –smokkel langs de belangrijkste migratieroutes, en het informeren van potentiële migranten over de risico's van irreguliere migratie en de mogelijkheden van legale alternatieven. Hierbij focust Nederland zich op Noord- en West-Afrika, sub-Sahara Afrika en het Midden-Oosten, inclusief Afghanistan.

Partnerschap

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het ministerie van Buitenlandse Zaken hebben begin 2021 het Cooperation on Migration and Partnerships for Sustainable Solutions initiative (COMPASS) gelanceerd. COMPASS is, in samenwerking tussen IOM en de nationale overheid, in veertien landen actief om migranten te beschermen, mensenhandel en -smokkel te bestrijden, een waardige terugkeer te ondersteunen en duurzame

¹²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2652

¹²⁷ Vanwege deze verlenging is door Europese Commissie voor 2021 geen nieuw hervestigingsprogramma ingesteld.

¹²⁸ Bron: IND-rapportage aan Europese Commissie (IPCR)

¹²⁹ Tweede Kamer, meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, vergaderjaar 2019-2020, 19637 nr. 2608

¹³⁰ Bron: Asylum Trends, Appendix Relocation and Resettlement, december 2021

re-integratie te bevorderen. Naast ondersteuning aan individuele personen doet COMPASS een beroep op iedereen: huishoudens, gemeenschappen en de bredere samenleving. COMPASS is een succesvol project en omvat de volgende partnerlanden: Afghanistan, Algerije, Tsjaad, Egypte, Ethiopië, Irak, Libanon, Libië, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Soedan en Tunesië. De reden om een brede aanpak op te zetten, is het besef dat de brede sociaal-culturele omgeving van een persoon van cruciaal belang is om duurzame oplossingen voor bescherming van fundamentele rechten, het tegengaan van mensenhandel en –smokkel en vrijwillige terugkeer te ontwikkelen en implementeren. Bij een positieve evaluatie zal het programma worden voortgezet.

Bescherming van kwetsbare migranten

Irreguliere migratie loopt vaak via gevaarlijke routes door bijvoorbeeld Mali, Niger en Libië. Verdrinkingen, mensensmokkel en uitbuiting zijn praktijken die op grote schaal plaatsvinden bij irreguliere migratie. Om kwetsbare migranten die op deze routes in de problemen raken te helpen, steunt Nederland organisaties zoals IOM, UNHCR en het VN-bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR). Mensen die stranden in de woestijn, of die slachtoffer zijn geworden van uitbuiting, mishandeling of (seksueel) misbruik krijgen voedsel, - tijdelijke - menswaardige opvang en toegang tot diensten zoals rechtshulp, medische of psychosociale hulp en assistentie bij het verkrijgen van documentatie. In 2021 kon UNHCR met Nederlandse financiering voor meer dan 1.600 mensen beoordelen of zij in aanmerking kwamen voor een vluchtelingenstatus. In totaal ontvingen, met Nederlandse financiering, meer dan 84.000 migranten en vluchtelingen in kwetsbare posities toegang tot hulp en bescherming, waaronder ruim 56.000 personen tot mentale en psychosociale hulp.

Mensenhandel en –smokkel

Nederland wil binnen de irreguliere migratie de mensenhandel en -smokkel aanpakken, kwetsbare migranten bescherming bieden en vrijwillige terugkeer en herintegratie ondersteunen. In 2021 heeft Nederland haar inzet voortgezet langs drie sporen:

1. De projectmatige inzet richtte zich voornamelijk op West-Afrika en de Sahel, vanwege de omvang van de problematiek en de toegevoegde waarde van de inzet daar.
2. De eerder geïntensiveerde samenwerking direct met herkomst- en transitlanden zoals Nigeria en Mali maar ook regionaal via migratiedialogen, zoals het Khartoum-proces.
3. Tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken en de Nederlandse operationele organisaties die zich met de (internationale) opsporing van mensenhandel bezighouden is, binnen de beperkingen van de maatregelen in verband met de COVID-19-pandemie, de samenwerking verder aangehaald.

Nederland steunt landen in Noord- en West-Afrika bij het verbeteren van wetgeving, opsporingscapaciteit, vervolging en (grensoverschrijdende) samenwerking. Mensenrechten staan hierbij centraal. In voorgaande jaren is in bijvoorbeeld Mali, Senegal en Gambia met ondersteuning wetgeving ontwikkeld op het gebied van mensenhandel (Senegal en Mali) en mensensmokkel (Senegal, Mali en Gambia). Afgelopen jaar is gewerkt aan de aanname van deze wetsvoorstellen door de parlementen.

Afgelopen periode zijn ook ruim 550 overheidsfunctionarissen en andere betrokkenen getraind in het voorkomen, opsporen, onderzoeken en vervolgen van mensenhandel en -smokkel. Een voorbeeld is training van financiële instellingen om geldstromen te onderzoeken die voortkomen uit mensenhandel en -smokkel en het witwassen daarvan. Het doel is om het verdienmodel van mensenhandelaren en -smokkelaars te ondermijnen. Met deze trainingen droeg Nederland afgelopen periode bij aan meer financieel onderzoek door bijvoorbeeld Marokkaanse instanties. Dat betekent een uitbreiding van de instrumenten die het land kan gebruiken om mensenhandel en -smokkel te onderzoeken en te vervolgen.

Bewustwordingscampagnes

Nederland probeert potentiële migranten bewust te maken van de risico's van irreguliere migratie en de mogelijkheden in het thuisland. De campagnes bereiken op verschillende wijzen de doelgroep, waaronder via het faciliteren van directe consultaties met vertrouwenspersonen, evenementen, sociale media en radio. Nederland financierde in 2021 bewustwordingscampagnes in Afghanistan, Koerdistan, Centraal-Irak en Noord- en West-Afrika. Met deze campagnes zijn bijna 15 miljoen mensen bereikt, onder andere via het programma 'Migrants as Messengers' van IOM, waarbij teruggekeerde migranten door middel van video, theater en andere kunstvormen hun ervaringen delen met jongeren, zoals in West-Afrika, en hen zo helpen om beter geïnformeerde keuzes te maken over migratie.

Het is belangrijk om de effecten van deze campagnes te meten, maar omdat veel omstandigheden invloed kunnen hebben op iemands migratiebeslissing is het aantonen van causaliteit in de praktijk moeilijk. Als iemand verklaart zijn migratieplannen te hebben veranderd, is dit mogelijk een effect van de campagne, maar ook andere omstandigheden spelen een rol. De organisatie IOM deed binnen de campagne 'Migrants as Messengers' hiernaar onderzoek. De onderzoekers stelden migranten voorafgaand en na afloop van de activiteiten vragen. Deze metingen wezen uit dat 56% van de respondenten aantoonbaar betere kennis heeft van de risico's van irreguliere migratie zoals mensenhandel en -smokkel. Van de respondenten heeft 94% na de voorlichting gezegd plannen te willen heroverwegen (opgeven, uitstellen of nog overdenken).

Vrijwillige terugkeer

Sinds 2020 wordt terugkeer bemoeilijkt door reisbeperkingen die het resultaat zijn van de COVID-19-pandemie. Ook in 2021 is dit zichtbaar in de resultaten, maar ondanks de beperkingen konden 755 personen met ondersteuning van IOM vrijwillig terugkeren naar het land van herkomst vanuit landen van transit in Noord- en West-Afrika. Verder zijn ruim 1.700 migranten na hun terugkeer ondersteund bij de herintegratie.

Voor meer informatie over bovenstaande resultaten, zie: [Home | NL Ontwikkelingssamenwerking](#).

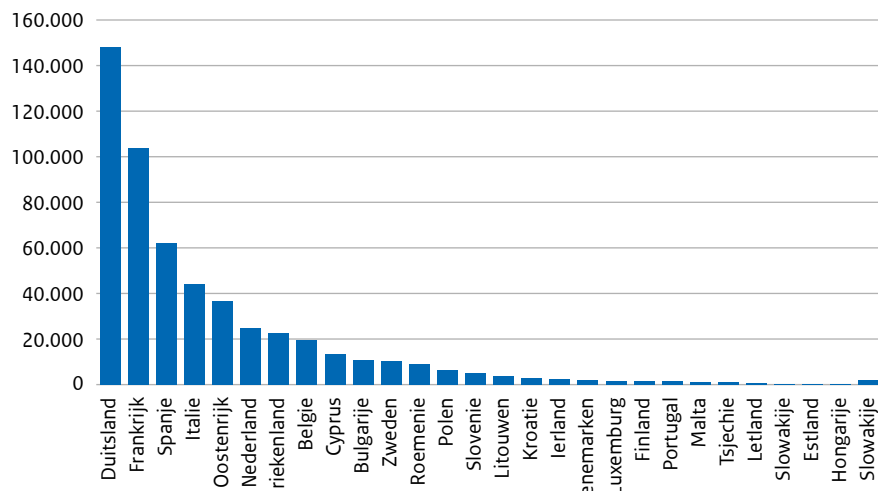
5.2 Wat is de omvang van asielmigratie naar de EU?

5.2.1 Hoeveel asielzoekers zijn naar de EU gekomen in 2021?

In alle EU-lidstaten zijn in totaal in 2021 534.980 eerste asielaanvragen ingediend.¹³¹ Dit is een toename van 28% vergeleken met 2020 maar nog 15% minder dan in 2019. Het aantal asielzoekers met een herhaalde aanvraag in de EU was in 2021 minstens 87.600, zo'n 14% à 15% van het totaal aantal asielzoekers dat een aanvraag indiende.¹³² Het aantal asielaanvragen in de Europese Unie heeft zich nog niet volledig hersteld sinds de COVID-19-pandemie.

¹³¹ Dit is exclusief herhaalde aanvragen in één lidstaat. Het komt wel voor dat een vreemdeling in meerdere lidstaten asiel heeft aangevraagd. Het totale aantal geregistreerde asielaanvragen kan dus verschillen van het totale aantal asielzoekers dat een eerste asielaanvraag heeft gedaan.

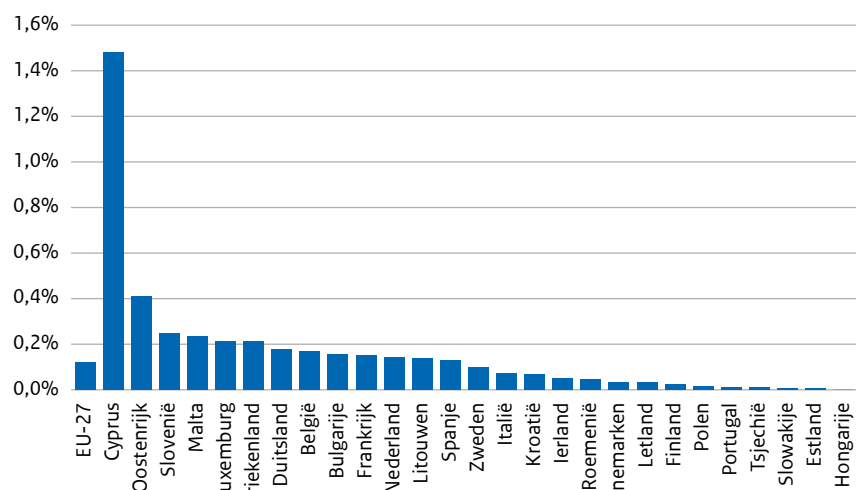
¹³² Bron: Eurostat. De gegevens voor Cyprus, Denemarken en Zweden zijn nog niet beschikbaar (geraadpleegd op 23 mei 2022).



Figuur 46: Aantallen eerste asielaanvragen per EU-lidstaat in absolute aantallen, 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 7 april 2022)

In absolute aantallen was Duitsland in 2021 de lidstaat van de EU met het hoogste aantal eerste asielaanvragen (148.180), een totaalaandeel van 28%. Gevolgd door Frankrijk (103.790, 19%) en Spanje (62.050, 12%). Nederland neemt net als in 2020 op basis van absolute aantallen de zesde plaats in.

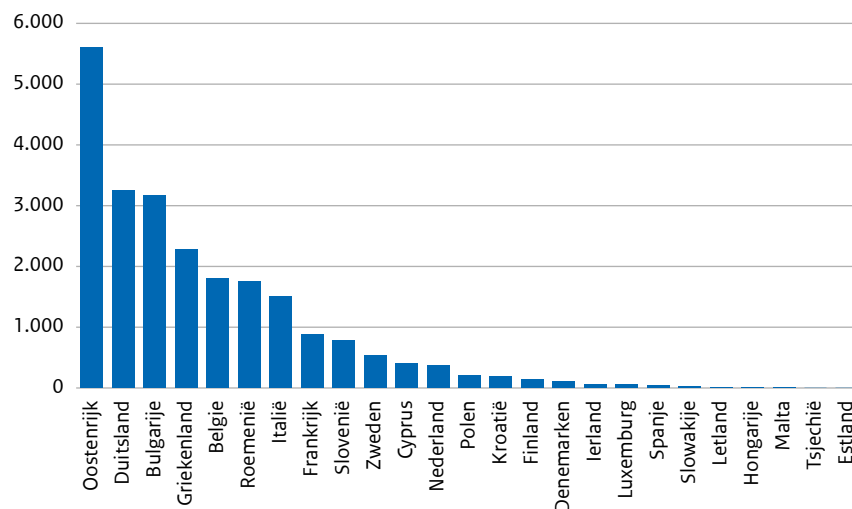
Bij de meeste lidstaten nam het aantal asielaanvragen toe ten opzichte van 2020. Opvallende uitschieters zijn Oostenrijk (+174%), Bulgarije (+215%), Polen (+313%) en Litouwen (+1.402%). De toename in Polen en Litouwen is gerelateerd aan de grensoverschrijdingen vanuit Belarus. Het is onduidelijk waarom het aantal asielaanvragen in Oostenrijk sterk is gestegen in 2021. In Spanje (-28%) en Griekenland (-40%) maar ook Zweden (-25%) nam het aantal asielaanvragen juist af.



Figuur 47: Eerste asielaanvragen per EU-lidstaat per hoofd van de bevolking, 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 7 april 2022)

In 2021 ontving Cyprus de meeste asielaanvragen per 1.000 inwoners (14,8), gevolgd door Oostenrijk (4,1), Slovenië (2,5), Malta (2,3) en Luxemburg (2,1). Nederland ontving 1,4 asielaanvragen per 1.000 inwoners. Het EU-gemiddelde was 1,2 asielaanvragen per 1.000 inwoners. Nederland staat hiermee op de elfde plaats.

In 2021 zijn in de EU 23.255 eerste asielaanvragen ingediend door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).¹³³ Van de amv's kwam 53% uit Afghanistan, 16% uit Syrië en 6% uit Bangladesh. Het grootste aandeel aanvragen werd geregistreerd door Oostenrijk (24%), gevolgd door Duitsland en Bulgarije (beide 14%), Griekenland (10%) en België en Roemenië (beide 8%).

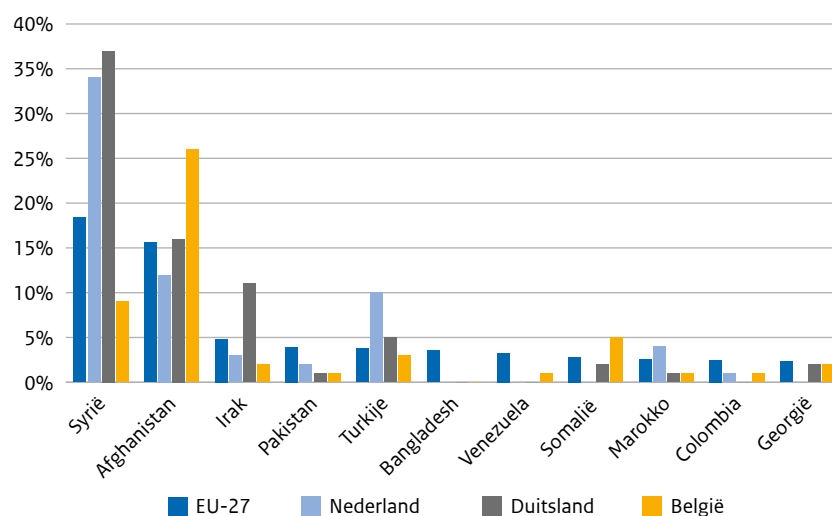


Figuur 48: Asielaanvragen door amv's, 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 25 april 2022)¹³⁴

5.2.2

Waar komen de asielzoekers vandaan die naar de EU zijn gekomen?

De belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers waren in 2021 hetzelfde als in 2020, maar het aantal asielaanvragen voor bijna iedere nationaliteit steeg aanzienlijk met uitzondering van het aantal aanvragen uit Venezuela; dat bijna halveerde. Syrië is het belangrijkste herkomstland voor asielzoekers sinds 2013, van wie de meerderheid asiel vroeg in Duitsland.



Figuur 49: Top 10 nationaliteiten van asielzoekers in de EU-27, aandeel eerste asielverzoeken in Nederland, België en Duitsland, 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 7 april 2022)

¹³³ Een alleenstaande minderjarige asielzoeker is een persoon die jonger is dan 18 jaar en die aankomt op het grondgebied van de EU zonder begeleiding van een volwassene, of een minderjarige die na aankomst in een lidstaat van de EU onbegeleid is.

¹³⁴ De cijfers voor Portugal en Litouwen zijn nog niet beschikbaar.

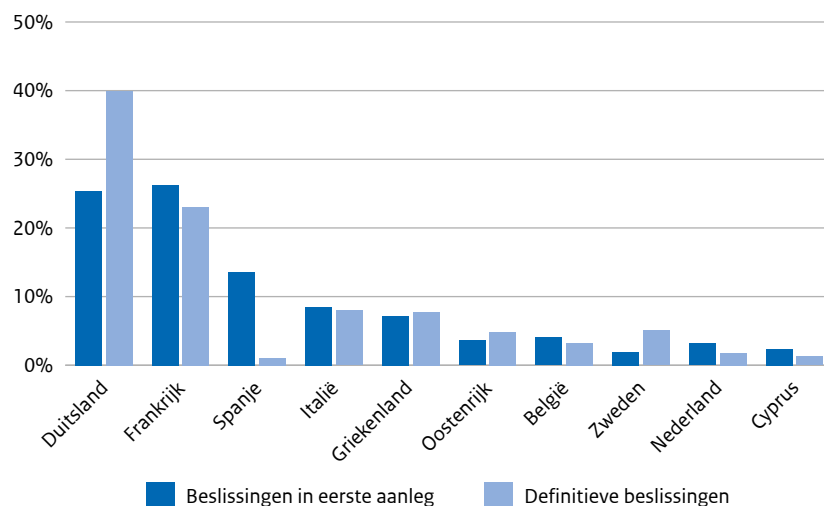
De top 5 nationaliteiten van asielzoekers in de EU waren in 2021: Syrië, Afghanistan, Irak, Pakistan en Turkije. De top 5 nationaliteiten van asielzoekers in Nederland waren in 2021: Syrië, Afghanistan, Turkije, Yemen en Algerije.

Het aantal eerste asielaanvragen van Syrische asielzoekers steeg van 63.600 in 2020 naar 98.300 in 2021. Het aandeel eerste asielaanvragen van Syriërs in het totale aantal steeg van 15% naar 18%. De grootste daling in aantallen in vergelijking tot 2020 vond plaats onder Venezolanen (-43%) en Colombianen (-55%).

Ongeveer 37% van de instroom eerste aanvragen in Duitsland had in 2021 de Syrische nationaliteit. In Nederland is dat 34% en in België is dat met 9% een relatief kleine groep. Afghanen vormden 16% van het totale aantal eerste asielaanvragen in Europa. In Duitsland komt 16% van de instroom uit Afghanistan, in België 26%. Het aandeel van Afghanen in de asielinstroom in Nederland is 12%. Venezolanen en Colombianen vroegen vooral asiel in Spanje. De asielinstroom in Duitsland, België en Nederland van deze groep is gering.

5.2.3 Hoeveel asielzoekers in de EU krijgen een asielvergunning?

De asielstelsels van de verschillende EU-landen zijn gebaseerd op dezelfde EU-wetgeving maar kennen ook verschillen. Om de cijfers van de landen te kunnen vergelijken wordt zowel gekeken naar de beschikkingen in eerste aanleg, ofwel het besluit op de eerste asielaanvraag, als naar de definitieve besluiten, oftewel het besluit aan het einde van de asielprocedure. Vervolgens wordt gekeken naar de verschillende typen vergunningen voor bescherming die worden gegeven na een positief besluit na de eerste asielaanvraag en na een definitief besluit. Als laatste wordt het aantal openstaande asielprocedures, ofwel op hoeveel aanvragen nog een besluit moet worden genomen, genoemd.



Figuur 50: Aandeel in het totaal aantal beschikkingen in eerste aanleg en definitieve besluiten, 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op respectievelijk 16 mei 2022 en 12 mei 2022)

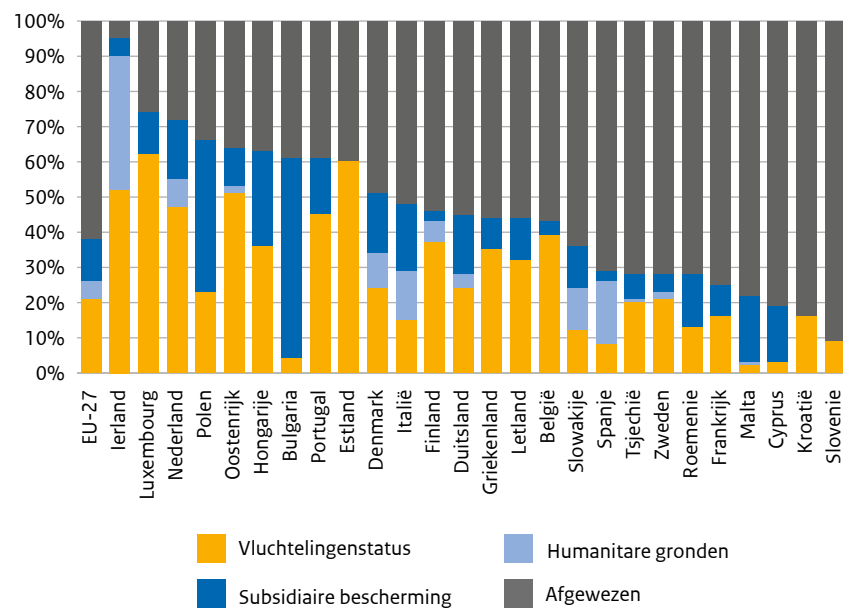
In 2021 zijn 522.450 beschikkingen in eerste aanleg op asielaanvragen¹³⁵ genomen in alle lidstaten van de EU en 201.850¹³⁶ definitieve besluiten na beroep of een herziening. Het grootste aantal besluiten in eerste aanleg zijn genomen in Frankrijk, een aandeel van

¹³⁵ Dit gaat om alle eerste beslissingen op de aanvraag (voorlopige cijfers), inclusief alle eerste aanvragen, opvolgende (herhaalde) aanvragen en de aanvragen overgenomen van Italië of Griekenland via herplaatsing.

¹³⁶ Cijfers Litouwen zijn nog niet beschikbaar.

26% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg. Duitsland had het grootste aandeel in het totale aantal definitieve besluiten (40%). Nederland was goed voor 3,2% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg en 1,8% van het totale aantal definitieve besluiten.

De EU-wetgeving voor asiel voorziet in twee vormen van internationale bescherming: de vluchtelingenstatus en de status van subsidiaire bescherming¹³⁷. In Nederland wordt één uniforme vergunning verstrekt aan vluchtelingen en subsidiair beschermden, namelijk de verblijfsvergunning asiel (VVA) voor bepaalde tijd. Veel lidstaten in de EU kennen een twee-status stelsel, in de zin dat de vergunning die wordt verstrekt aan een erkende vluchteling niet gelijk is aan de vergunning die wordt verstrekt aan de subsidiair beschermde, bijvoorbeeld op het vlak van de geldigheidsduur.



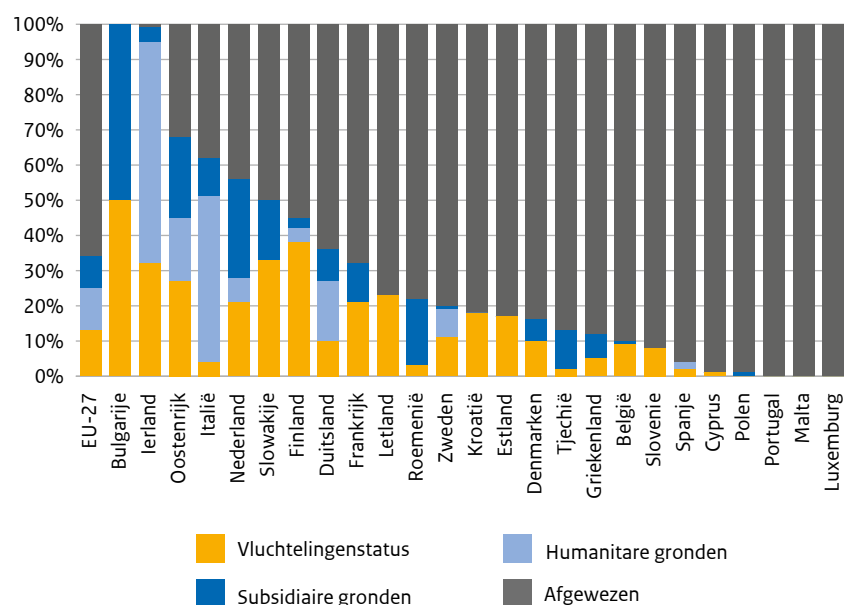
Figuur 51: Verhouding verschillende typen bescherming na besluiten in eerste aanleg, 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 4 mei 2022)¹³⁸

Van de beschikkingen in eerste aanleg ontvingen in 2021 in de EU 201.810 asielzoekers een vluchtelingenstatus of een status vanwege subsidiaire bescherming of humanitaire gronden, ofwel 39%. Het afwijzingspercentage in de hele EU was 61%. In absolute aantallen kregen 111.715 asielzoekers een vluchtelingenstatus in de EU na een beschikking in eerste aanleg. In totaal 63.005 asielzoekers ontvingen een subsidiaire beschermingsstatus en 27.090 een verblijfsvergunning vanwege humanitaire redenen. De verblijfsvergunningen vanwege humanitaire redenen zijn vergunningen die zijn gebaseerd op nationaal recht, zoals in Nederland de vergunningen die worden afgegeven aan meereizende gezinsleden zonder eigen asielgronden.

Het aandeel positieve uitkomsten van het totale aantal beschikkingen in eerste aanleg, ofwel het inwilligingspercentage, was in Ierland (94%) het hoogst, gevolgd door Luxemburg (74%), Nederland (73%) en Polen (67%). Het laagst was het in Slovenië (9%), Kroatië (16%) en Cyprus (19%).

¹³⁷ De subsidiaire bescherming is bedoeld om personen te beschermen die een reëel risico lopen op ernstige schade in geval van terugkeer naar hun land van herkomst. Er moeten dus zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat bij terugkeer betrokkene in zijn land van herkomst een dergelijk risico zou lopen.

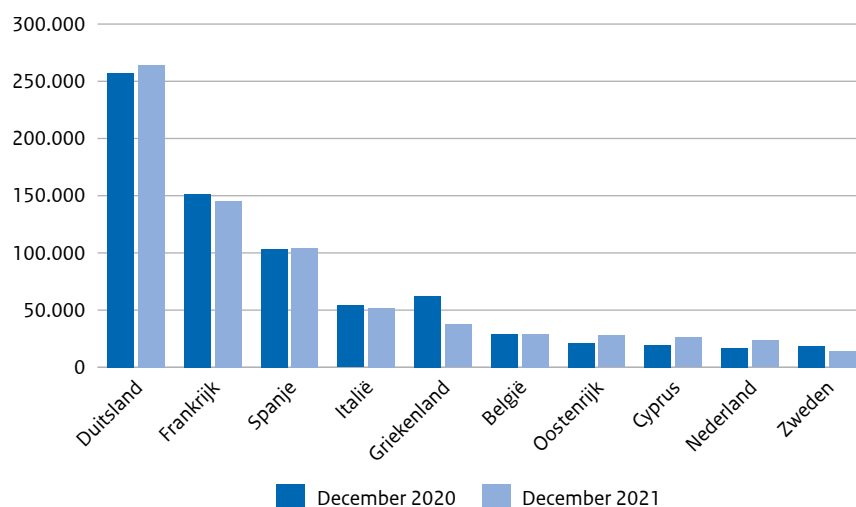
¹³⁸ De cijfers voor Litouwen zijn nog niet beschikbaar.



Figuur 52: Verschillende typen bescherming na definitief besluit, 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 12 mei 2022)¹³⁹

In totaal 69.860 asielzoekers kregen een positief definitief besluit na beroep of herziening in 2021, van wie 25.880 een vluchtelingenstatus, 19.035 subsidiaire bescherming en 24.945 een humanitaire verblijfsvergunning. Het gemiddelde aandeel positieve definitieve besluiten na beroep of herziening, het inwilligingspercentage, in de EU was 35%. Dit inwilligingspercentage was in Bulgarije (100%) het hoogst, gevolgd door Ierland (99%), Oostenrijk (68%), Italië (62%) en Nederland (56%). In Malta, Portugal en Luxemburg waren alle definitieve besluiten negatief.

Het verschil in inwilligingspercentages tussen de verschillende lidstaten van de EU kan onder andere worden verklaard door de verschillen in nationaliteiten van de asielzoekers die asiel aanvragen en de subgroepen daarbinnen.



Figuur 53: Top 10 lidstaten met aantal open asielprocedures, eind 2020 en 2021 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 10 mei 2022)

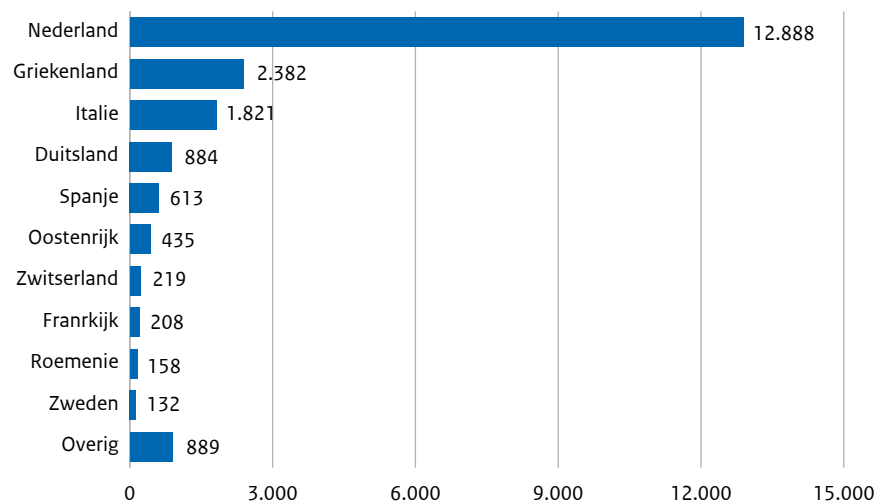
¹³⁹ De cijfers voor Litouwen zijn nog niet beschikbaar. In Hongarije werden geen definitieve besluiten genomen. Hongarije is daarom niet opgenomen in de figuur.

Aan het einde van 2021 was op 758.600 asielaanvragen nog geen besluit genomen in de EU.¹⁴⁰ Eind 2020 stonden 765.700 asielprocedures open. Duitsland heeft het hoogste aantal open asielprocedures (264.400, 34,9%), gevolgd door Frankrijk (145.200, 19,1%), Spanje (104.000, 13,7%), Italië (51.800, 6,8%) en Griekenland (37.500, 4,9%). In de meeste landen stabiliseerde of steeg het aantal openstaande asielprocedures licht. Griekenland realiseerde een grote daling van het aantal openstaande asielprocedures (van 62.300 naar 37.500). Het aantal openstaande asielprocedures in Nederland steeg van 17.100 naar 23.500.

5.2.4 Wat is de omvang van secundaire migratie?

De definitie van secundaire migratie zoals gebruikt door de EU-agentschappen Europol, EUAA en Frontex is: de reizen die door derdelanders van de ene EU-lidstaat naar de andere worden ondernomen, zowel zelfstandig als begeleid, zonder dat hier toestemming voor is gegeven door de nationale autoriteiten. Dit is inclusief het reizen zonder of met een ontoereikend of nagemaakt visum voor toegang of andere reisdocumenten. De opgenomen gegevens zijn een weergave van wat bekend is. Er zijn nog veel gegevens over secundaire migratie onbekend omdat niet iedereen die van de ene naar de andere lidstaat reist, wordt geregistreerd of omdat de registratie conform EU-wetgeving op een bepaald moment is verlopen.

5.2.4.1 Eurodac registraties



Figuur 54: Eerste land van Eurodac registratie van vreemdelingen op het moment van aan asielgerelateerde registratie door Nederland, 2021 (Bron: JenV, Eurodac)

De gegevens uit het Europese systeem Eurodac geven gedeeltelijk inzicht in secundaire migratie vanuit andere EU-lidstaten naar Nederland. Als een vreemdeling wordt aangetroffen tijdens een illegale buitengrensoverschrijding of een asielaanvraag indient in een lidstaat, wordt dit samen met de biometrische gegevens van de vreemdeling (i.e. een vingerafdruk) opgeslagen in dit systeem. In de Eurodac-verordening zijn de maximale

¹⁴⁰ Een open asielaanvraag is een aanvraag die op ieder moment is ingediend en waarop de nationale autoriteiten van de lidstaten van de EU op het moment van de peildatum nog geen besluit hebben genomen. Dit geeft aan hoeveel asielzoekers op een besluit wachten en het geeft aan hoe groot de werkvoorraad is van de lidstaten.

bewaartermijnen van de gegevens in de Eurodac database vastgelegd. Bij een asielaanvraag in Nederland worden vingerafdrukken van de vreemdeling afgenomen en vergelekt de politie deze met de Eurodac-database om te controleren of de vreemdeling eerder in de EU is aangetroffen. Eurodac registraties zijn vaak onderdeel van een asielaanvraag waardoor de Eurodac-database ook kan worden gebruikt om inzicht te krijgen in hoeveel vreemdelingen eerder een of meerdere asielaanvragen in de EU hebben gedaan.

In 2021 was van 62% van de asielzoekers in Nederland de eerste registratie in Nederland. In 2020 was dit 48%. In het merendeel van de bevragingen kwam dit doordat er geen eerdere Eurodac registraties waren op het moment van bevraging. In een klein percentage van de bevragingen waren er wel een of meerdere eerdere registraties in andere EU-lidstaten, maar was de eerste registratie nog steeds in Nederland. In het geval van een eerdere registratie was de asielaanvraag in 2021 het vaakst eerder geregistreerd in de EU-lidstaten Griekenland, Italië, en Duitsland.

Van de asielzoekers die eerdere Eurodac registraties op hun naam hebben, staan gemiddeld 1,6 registraties per persoon in de database. In 2020 waren dit nog gemiddeld 1,7 registraties per persoon.

De meeste asielgerelateerde registraties betreffen vreemdelingen met de Syrische nationaliteit, gevolgd door vreemdelingen met de Turkse, Algerijnse, en Eritrese nationaliteit.

Vreemdelingen met meerdere Eurodac registraties zijn gemiddeld 680 dagen onderweg tussen de eerste registratie en de asielaanvraag in Nederland. 'Onderweg' betekent dat vreemdelingen van de lidstaat waar ze de EU binnenkomen doorreizen naar andere lidstaten van de EU. De eerste registratie kan plaatsvinden in de lidstaat van binnenkomst of in een daaropvolgende EU-lidstaat waar de vreemdeling wordt geregistreerd.

5.2.4.2

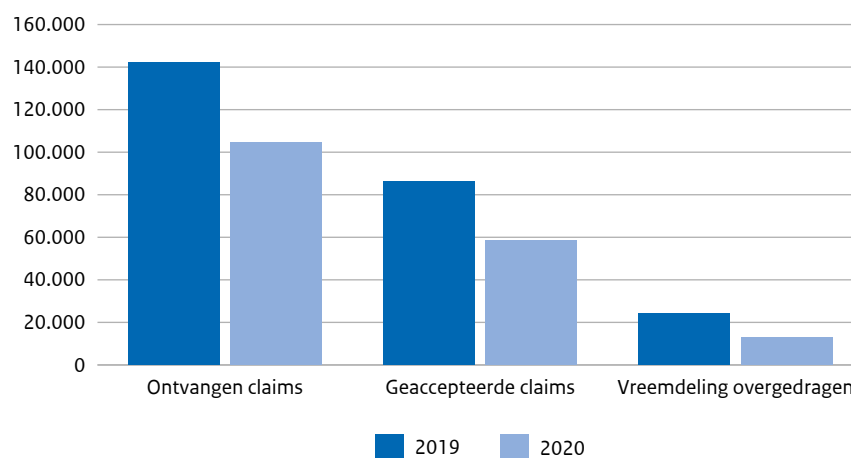
Dublinclaims

De Dublinverordening¹⁴¹ bepaalt welke lidstaat¹⁴² verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Het uitgangspunt is dat een asielverzoek maar door één lidstaat in behandeling wordt genomen. Indien volgens de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek, dan kan een verzoek (of: claim) worden ingediend bij die andere lidstaat. Na akkoord van de desbetreffende lidstaat kan de vreemdeling worden overgedragen.

Een akkoord leidt niet in alle gevallen tot feitelijke overdracht van de vreemdeling aan de andere lidstaat. Daarvan is vertrek met onbekende bestemming uit de opvanglocatie de voornaamste reden. Ook kunnen beleidsmatige en juridische redenen ervoor zorgen dat een vreemdeling niet over gedragen kan worden, zoals jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie. In 2021 was, net als in 2020, de overdracht van asielzoekers met een registratie in een andere EU-lidstaat, de zogenoemde Dublinclaimanten, moeilijker te realiseren vanwege de grens- en reisbeperkingen van sommige lidstaten als gevolg van de COVID-19-pandemie. Dit heeft ertoe geleid dat in een deel van de zaken de wettelijke termijn voor de overdracht is verstreken waardoor de asielzoeker alsnog in de nationale procedure is opgenomen.

¹⁴¹ Verordening (EG) nr. 1560/2003 van de Commissie van 2 september 2003 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

¹⁴² De Dublinverordening is van toepassing op de EU-lidstaten, IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland. In deze paragraaf wordt korthedshalve de term 'lidstaten' gehanteerd. De verordening is sinds 1 januari 2021 niet meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk.

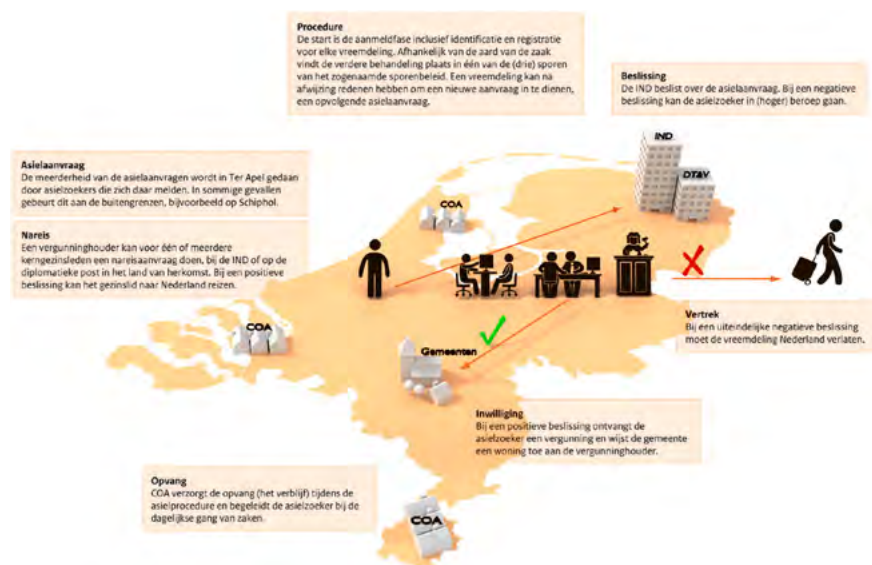


Figuur 55: Dublinclaims, 2019-2020 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 10 januari 2022)¹⁴³

In 2020 werden de meeste Dublinclaims ontvangen door Duitsland (31%), Frankrijk (30%) en Griekenland (7%). Nederland stond op de vijfde plaats. De meeste vreemdelingen werden overgedragen aan Frankrijk (24%), Duitsland (22%) en Griekenland (14%). Nederland stond op de vierde plaats.

5.3 Wat is de omvang van asielmigratie naar Nederland?

5.3.1 Hoe verloopt een asiel aanvraag?



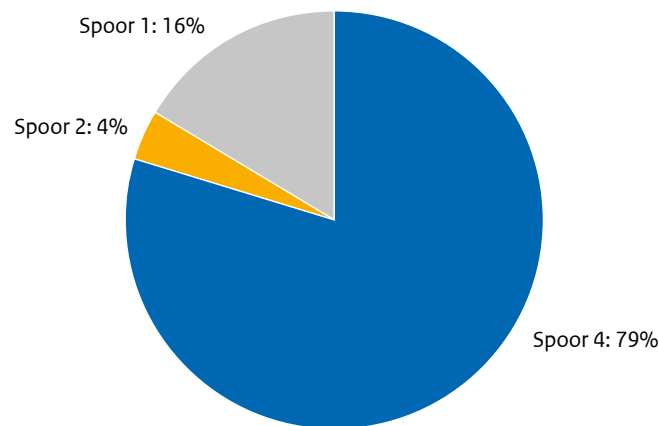
Het doel van de asielketen is om mensen die om bescherming vragen zo snel en zorgvuldig mogelijk te identificeren, op te vangen, te begeleiden en duidelijkheid te geven over hun recht op verblijf in Nederland. Daarna worden ze begeleid naar de gemeente waar ze gaan wonen of voorbereid op de terugkeer naar het land van herkomst of een ander land.

¹⁴³ De gegevens over 2021 zijn nog niet beschikbaar. Dublinstaten leveren aan Eurostat zowel gegevens over uitgaande als over inkomende Dublinclaims. De grafiek bevat de gegevens die door Dublinstaten als ontvangende staat zijn geleverd, ofwel het aantal ontvangen claims. De gegevens die door Dublinstaten als verzendende staat zijn geleverd geven een vergelijkbaar beeld.

Een vreemdeling die in Nederland bescherming wil vragen, omdat hij stelt dat hij in zijn eigen land gevaar loopt, dient een asielaanvraag in bij de IND. In Nederland is de asielprocedure gedifferentieerd naar een zogeheten sporenbeleid, waarbij voor specifieke groepen asielzoekers aparte procedures (sporen) worden toegepast. Het sporenbeleid bestaat uit vijf sporen, waarvan de sporen 3 (evidente inwilliging) en 5 (evidente inwilliging na onderzoek) momenteel niet in gebruik zijn. Deze twee sporen voor evident kansrijke zaken worden alleen onder specifieke omstandigheden bij een grote toename van de asielinstroom gebruikt. Asielaanvragen kunnen op dit moment worden behandeld in:

- Spoor 1: Dublinclaimanten;
- Spoor 2: Asielzoekers afkomstig uit een veilig land van herkomst of die al in een andere EU-lidstaat bescherming hebben. Dit zijn veelal asielzoekers die via secundaire migratie binnen de EU naar Nederland zijn gekomen;
- Spoor 4: Asielzoekers waarvan de aanvraag in de algemene asielprocedure (AA) of de verlengde asielprocedure (VA) worden behandeld.

De verdeling van asielaanvragen per spoor in 2021 was als volgt:



Figuur 56: Percentage ingediende eerste asielaanvragen per spoor, 2021 (Bron: IND)

Gedurende de asielprocedure verzorgt het COA de opvang. Er zijn verschillende vormen van centrale opvang (CO) tijdens de asielprocedure. Wie asiel aanvraagt in Nederland, moet zich melden bij een aanmeldcentrum. Vervolgens worden asielzoekers opgevangen in een centrale ontvangstlocatie (COL). Daar krijgen ze de eerste opvang. Zodra asielzoekers verder de asielprocedure ingaan, verhuizen ze van de centrale ontvangstlocatie naar een van de proces opvanglocaties (POL). Als ze in de Algemene Asielprocedure (AA) worden doorverwezen naar de Verlengde Asielprocedure (VA), een toekenning of een afwijzing op het asielverzoek ontvangen, dan verhuizen asielzoekers van de proces opvanglocatie naar een asielzoekerscentrum (azc). Gedurende de behandeling van de asielaanvraag heeft de asielzoeker recht op opvang. De duur van de opvang is gekoppeld aan de periode dat iemand rechtmatig verblijft in Nederland heeft op grond van de Vreemdelingenwet. Voor amv's wordt de opvang georganiseerd door het COA of de voogdijinstelling Nidos.

Als de IND de asielaanvraag inwilligt, ontvangt een asielzoeker een verblijfsvergunning asiel (VVA) voor bepaalde tijd. Hij of zij verruimt zo snel mogelijk de opvang voor huisvesting die één van de gemeenten aan hem of haar toewijst. Op het moment dat een vreemdeling een afwijzing ontvangt op zijn aanvraag, wordt het dossier overgedragen aan de DT&V die start met een terugkeertraject. De vreemdeling kan tegen deze afwijzing beroep indienen bij de rechtbank en vervolgens eventueel hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS. Een vreemdeling kan na afwijzing van zijn asielaanvraag redenen hebben om een nieuwe aanvraag in te dienen: een opvolgende of herhaalde asielaanvraag.

Op 25 juni 2021 is de asielprocedure op een aantal onderdelen gewijzigd om de procedure efficiënter te laten verlopen. Zo zijn vanaf die datum het aanmeldgehoor en het eerste gehoor samengevoegd. In het aanmeldgehoor krijgt de asielzoeker vragen over zijn identiteit, nationaliteit en reisroute. Tevens wordt kort gevraagd naar de reden van de asielaanvraag. Dit is enkel bedoeld om te bepalen of de algemene asielprocedure (AA) toe te passen of om deze op voorhand verlengd moet worden. Tijdens de AA werden deze vragen nogmaals gesteld tijdens het eerste gehoor. Dit is een dubbeling in het proces. Daarom is besloten om niet meer een afzonderlijk eerste gehoor te houden, maar dit samen te voegen met het aanmeldgehoor.

Daarnaast is de voorbereiding op het nader gehoor door de rechtshulpverlener verplaatst van de tweede dag van de AA naar de rust- en voorbereidingstermijn (RVT). Hierdoor start de AA met het nader gehoor. Daarnaast worden de mogelijkheden om af te zien van de RVT aangepast en uitgebreid, zodat bijvoorbeeld bij een asielzoeker die overlast veroorzaakt in een opvangvoorziening of in de omgeving van een opvanglocatie kan worden afgezien van de mogelijkheid van een RVT en de AA direct kan worden gestart.

Doordat het eerste gehoor komt te vervallen en de voorbereiding door de rechtshulpverlener wordt verplaatst naar de RVT, duurt de AA zes dagen. Ook is de mogelijkheid ontstaan om de AA op voorhand met drie dagen te verlengen (de AA+). Deze verlenging geeft de mogelijkheid tot een extra dag voor het nader gehoor, nabespreking met de rechtshulpverlener, het voornemen en de zienswijze. Deze mogelijkheid kan worden toegepast bij complexe of bewerkelijke zaken die naar verwachting meer tijd vergen, of bij zaken waarin er meer tijd nodig is vanwege bijzondere procedurele waarborgen of uit het medisch advies blijkt dat meer tijd nodig is voor het gehoor.

Spoor 2 (asielaanvragen van personen afkomstig uit een veilig land van herkomst of die asielbescherming hebben in een andere EU-lidstaat) is uitgebreid met enkele nieuwe categorieën. De belangrijkste nieuwe categorie is die van EU-onderdanen. Het gaat om kansarme aanvragen die zich in de praktijk bijna niet voordoen. Daarnaast is de huidige werkwijze in spoor 2-zaken geformaliseerd; dat wil zeggen dat er voorafgaand aan het gehoor een dag is waarop de vreemdeling wordt voorgelicht door zijn rechtshulpverlener en Vluchtelingenwerk Nederland (VWN), en dat er één dag is voor het indienen van een zienswijze op een voorgenomen besluit door de IND.

Veilige landen van herkomst

In artikel 37 van de Procedurerichtlijn is vastgelegd dat lidstaten voor de behandeling van asielverzoeken bepaalde landen als veilige landen van herkomst mogen aanmerken. Sinds 2015 hanteert Nederland een nationale lijst met veilige landen van herkomst. De Tweede Kamer is sinds november 2015 in zogenoemde 'tranches' geïnformeerd over de beoordeling en al dan niet aanwijzing van verschillende landen als veilig land van herkomst.¹⁴⁴ Deze asielaanvragen van vreemdelingen uit veilige landen van herkomst worden in beginsel behandeld in een versnelde procedure in spoor 2.

Op 7 april 2021 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak¹⁴⁵, waarin een oordeel werd uitgesproken over de wijze waarop de situatie in veilige landen van herkomst tot dan toe werd herbeoordeeld. Ook is met de Afdelingsuitspraak genormeerd hoe vaak landen herbeoordeeld moeten worden, namelijk elke twee jaar. Naar aanleiding van deze uitspraak zijn de als veilig aangemerkte landen herbeoordeeld.¹⁴⁶ Sinds de herbeoordeling is Algerije niet langer aangewezen als veilig land van herkomst.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Een lijst met veilige landen en alle Kamerbrieven over dit onderwerp zijn te vinden op [Rijksoverheid.nl](https://rijksoverheid.nl).

¹⁴⁵ Uitspraak van 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:738

¹⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2726

¹⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2743

MVV nareis

Iemand die in het bezit is gesteld van een asielvergunning kan voor één of meerdere kerngezinsleden een MVV-nareisaanvraag doen (machtiging voorlopig verblijf). Onder kerngezinsleden wordt verstaan een echtgeno(o)t(e), partner of (pleeg)kind. Daarnaast kan een alleenstaande minderjarige houder van een asielvergunning een MVV-nareisaanvraag indienen voor diens ouder(s). De aanvraag in het kader van nareis moet binnen een termijn van 3 maanden worden ingediend na een (positief) besluit op de asielaanvraag. Na die termijn is er alleen nog een mogelijkheid tot reguliere gezinshereniging.

Nadat de MVV is ingewilligd heeft het gezinslid 90 dagen de tijd om de MVV op de diplomatieke post op te halen en daarna 90 dagen de tijd om Nederland in te reizen. Naar aanleiding van de COVID-19-pandemie zijn de regels tijdelijk versoepeld. De ophaaltermijn voor MVV's is bijvoorbeeld verlengd naar 9 maanden als het aannemelijk is dat de vreemdeling niet kon inreizen vanwege de COVID-19-pandemie.¹⁴⁸ Nareizigers krijgen een afgeleide asielvergunning, nadat ze in Nederland zijn aankomen. Het totale aantal inwilligingen van de MVV-nareis aanvragen geeft een indicatie van het aantal gezinsleden van asielvergunninghouders dat naar Nederland komt.

Nareis 8 EVRM

Broers en zussen van een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) vallen niet onder de reikwijdte van het nareisbeleid zoals hierboven omschreven, omdat ze niet onder het kerngezin vallen. De broers en zussen van een amv kunnen echter wel gelijktijdig gezinshereniging aanvragen met de biologische ouders van de amv. Dit kan op grond van artikel 8 EVRM. De IND registreert de aanvragen van de broers en zussen van de amv met een aparte asielstatus als 'nareis 8 EVRM'. De behandeling van deze aanvragen vindt gezamenlijk plaats met de MVV nareis aanvragen van de andere gezinsleden. Wanneer de aanvraag om een MVV voor deze categorie wordt ingewilligd kunnen deze vreemdelingen ook inreizen. In Nederland worden ze niet in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning asiel (VVA) maar van een verblijfsvergunning regulier (VVR).

5.3.2

Wat is de omvang en herkomst van de asielaanvragers in Nederland?

De asielinstroom bestaat uit het aantal ingediende asielaanvragen, zowel eerste aanvragen (inclusief geboorten) als tweede en volgende aanvragen, nareizende gezinsleden van vergunninghouders, herplaatste kwetsbare personen en hervestigde vluchtelingen.

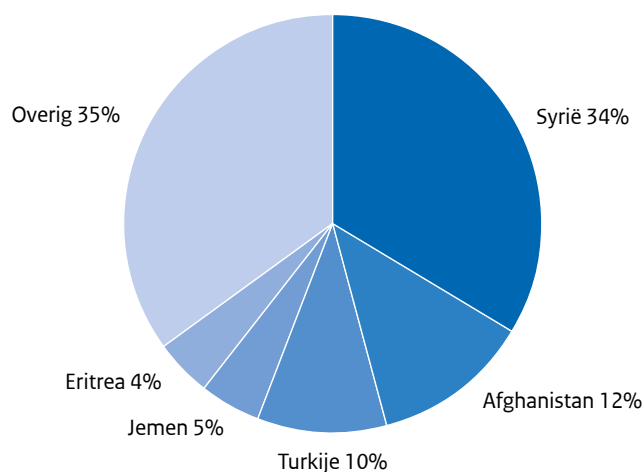
Nareizende gezinsleden van houders van een zelfstandige asielvergunning worden als asielinstroom meegeteld omdat zij een VVA krijgen en het COA hen ook opvang biedt. Daarnaast zijn asielzoekers die vanuit een lidstaat van de EU naar Nederland zijn overgebracht, de zogenaamde herplaatsing, weergegeven. Tenslotte zijn de vluchtelingen die in het kader van hervestiging vanuit een land van buiten de EU naar Nederland zijn overgebracht ook apart opgenomen. Nareizigers, herplaatste asielzoekers en hervestigde vluchtelingen tellen mee in de totale asielinstroom van asielzoekers in Nederland op het moment van aankomst in Nederland.

¹⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2666

	Totaal	Eerste aanvragen	Tweede en volgende aanvragen	Nareizigers	Herplaatsing	Hervestiging
2019	31.340	22.530	2.720	4.180	10	1.890
2020	19.610	13.670	1.600	3.860	50	430
2021	37.150	24.690	1.810	10.120	60 ¹⁴⁹	480
% verschil 2020 t.o.v. 2021	+89%	+81%	+13%	+162%	+20%	+12%

Figuur 57: [Asielinstroom](#) totaal en uitgesplitst naar type aanvraag, 2019-2021 (Bron: IND)

In 2021 nam de totale asielinstroom met 89% toe ten opzichte van 2020 en met 19% ten opzichte van 2019. Inclusief herplaatsing en hervestiging, nam de instroom toe tot 37.150 in 2021. Het aantal eerste asielaanvragen bedroeg 24.690 in 2021. Het aantal nareizigers nam toe tot 10.120 in 2021. In 2021 zijn 50 personen herplaatst en zijn 480 personen hervestigd. De toename van de meeste categorieën was met name in de tweede helft van 2021 te zien en kan worden verklaard door de afname van de (reis)beperkingen vanwege de COVID-19-pandemie. Daarnaast zorgde de situatie in Afghanistan en de situatie aan de grens met Belarus ook voor meer asielaanvragen.



Figuur 58: Top 5 nationaliteiten eerste [asielaanvragen](#), 2021 (Bron: IND)

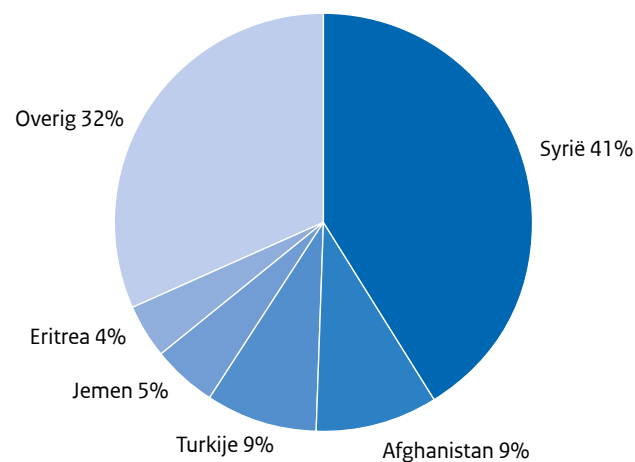
In 2021 werd een derde van het totale aantal eerste asielaanvragen door Syriërs ingediend. Op de tweede plaats volgden Afghanen (van wie een groot deel na evacuatie in augustus) en op de derde plaats Turken. Bij de eerste aanvragen asiel zijn in 2021 in totaal 137 verschillende nationaliteiten betrokken. Variërend van 8.320 aanvragen door Syriërs tot 1 aanvraag per nationaliteit, die zijn verzameld in de categorie overig. Door 68 nationaliteiten zijn minder dan 10 aanvragen gedaan.

Veel Afghanen die in Nederland asiel hebben aangevraagd, zijn in augustus 2021 in Nederland aangekomen door de evacuaties in reactie op de opmars en machtsovername door de Taliban in het land. Nederland heeft geprobeerd om mensen met de Nederlandse nationaliteit en Afghanen te evacueren die gewerkt hebben voor de Nederlandse overheid in Afghanistan of die hebben bijgedragen aan internationale missies, Nederlandse ontwikkelingsprojecten, zoals ook verwoord in de brief aan de Tweede Kamer van

¹⁴⁹ In werkelijkheid zijn in 2021 50 personen herplaatst. Door administratieve oorzaken wordt hier een aantal van 60 getoond. Deze onvolkomenheid doet zich ook voor in de Asylum Trends, Appendix I over 2021.

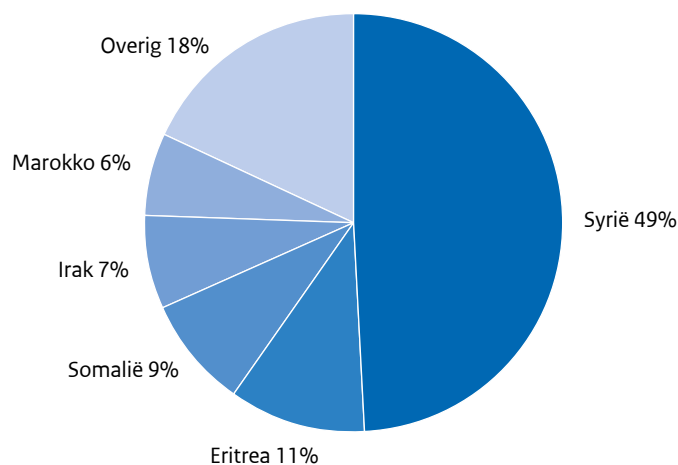
11 oktober 2021¹⁵⁰. Onder de mensen die naar Nederland zijn overgebracht bevinden zich ook mensenrechtenverdedigers en journalisten.

Tot 14 augustus 2021 zijn ongeveer 330 Afghaanse tolken en hun families naar Nederland gekomen onder de zogeheten tolkenregeling. Vanaf 14 augustus tot eind 2021 zijn bijna 2.500 Afghanen naar Nederland gekomen, waarvan het merendeel via evacuatie in augustus 2021. In 2022 tot en met mei zijn nog zo'n 1.000 Afghanen naar Nederland gekomen die vallen binnen de hierboven beschreven categorieën. Het grootste gedeelte van deze groep ontvangt een verblijfsvergunning asiel na een verkorte asielprocedure. Zo'n 100 personen zijn inmiddels doorgereisd naar een ander land.



Figuur 59: Top 5 nationaliteiten [asielaanvragen](#), 2021 (Bron: IND)

In 2021 werd 41% van het totale aantal asielaanvragen, bestaande uit eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, nareis, hervestiging en herplaatsing, door Syriërs ingediend, gevolgd door Afghanen en Turken. Ook hier geldt dat de categorie overig uit veel verschillende nationaliteiten bestaat die een klein aantal of 1 aanvraag hebben ingediend.



Figuur 60: Top 5 nationaliteiten [asielaanvragen amv's](#), 2021 (Bron: IND)

¹⁵⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2021, 27 925, nr. 860

In 2021 werd 49% van het totale aantal asielaanvragen van amv's ingediend door Syrische amv's, gevolgd door de Eritrese en Somalische amv's. De categorie overig bestaat opnieuw uit verschillende nationaliteiten.

MVV nareis

Iemand die in het bezit is gesteld van een asielvergunning kan hij voor één of meerdere kerngezinsleden een MVV-nareisaanvraag doen. Met deze MVV kan het gezinslid Nederland inreizen en hier in het bezit worden gesteld van een afhankelijke verblijfsvergunning.

	Aantal ingediende aanvragen MVV nareis	Aantal ingewilligde aanvragen MVV-nareis, eerste aanleg + bezwaar	Inwilligingspercentage eerste aanleg
2019	6.130	4.720	66%
2020	9.300	4.670	70%
2021	13.980	11.680	81%
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+50%	+150%	

Figuur 61: Aantal ingediende en ingewilligde aanvragen MVV-nareis, 2019-2021 (Bron: IND)

In 2021 voldeed 81% van de afgehandelde MVV-nareisaanvragen in eerste aanleg aan de voorwaarden en werd ingewilligd. Het totale aantal inwilligingen was in 2021 aanzienlijk hoger dan in 2020 en 2019. De IND heeft in 71% van de MVV-nareisaanvragen in eerste aanleg binnen de wettelijke termijn beslist, in 2020 was dit 46% en in 2019 59%. Door de inzet van de Taskforce IND om achterstanden in de behandeling van asielaanvragen weg te werken, zijn in 2021 veel positieve besluiten genomen op kansrijke asielaanvragen. Als gevolg hiervan zijn ook meer MVV-nareisaanvragen ingediend in 2021.

Uit deze cijfers blijkt tevens dat de afhandeling van aanvragen in 2021 achterblijft bij de instroom van nieuw ingediende MVV-nareisaanvragen. Hierdoor zijn de doorlooptijden opgelopen. De IND heeft daarom maatregelen genomen om de wachttijden te verkorten. Zo wordt in de huidige voorraad gezien of in bepaalde casuïstiek nader onderzoek van het dossier bij wijze van uitzondering beperkt kan worden. Ook kan tijdelijk in dossiers worden besloten dat nadere bestudering van de aanvraag niet nodig is om tot een positief besluit te komen. Deze tijdelijke versnellingsmaatregelen zijn alleen van toepassing op reeds ingediende nareisaanvragen.¹⁵¹

Nareis 8 EVRM

De broers en zussen van een amv kunnen gelijktijdig gezinshereniging aanvragen met de biologische ouders van de amv. Dit kan via een aanvraag voor een MVV op grond van artikel 8 EVRM.

	MVV-aanvraag			Bezwaar		
	Ingediend	Afgehandeld	% Ingewilligd	Ingediend	Afgehandeld	% Ingewilligd
2019	3.800	2.860	39%	1.440	2.090	39%
2020	3.400	3.420	33%	1.710	1.740	21%
2021	4.900	3.790	44%	2.230	2.000	22%

Figuur 62: 8 EVRM nareis bij amv, 2019-2021 (Bron: IND)¹⁵²

¹⁵¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19637, nr. 2858

¹⁵² De gegevens voor 2019 en 2020 zijn gecorrigeerd ten opzichte van de gegevens in de Staat van Migratie 2021.

In 2021 zijn meer verzoeken MVV-nareis op basis van 8 EVRM ingewilligd dan in voorgaande jaren. Deze gezinsleden ontvangen een reguliere verblijfsvergunning voor hun verblijf nadat ze in Nederland zijn aangekomen.

Herplaatsing

Van herplaatsing is sprake als asielzoekers of statushouders vanuit de ene naar de andere lidstaat van de EU worden overgebracht om daar de asielprocedure te doorlopen of zich als statushouder te vestigen. In 2021 zijn 50 kwetsbare personen naar Nederland herplaatst vanuit Griekenland ter invulling van het herplaatsingsaanbod van het kabinet in reactie op de branden op Lesbos.¹⁵³ Daarmee heeft Nederland de toezegging gestand gedaan om 100 kwetsbare personen uit Griekenland te herplaatsen.

5.3.3 Hoeveel asielzoekers zaten in de opvang?

Het instroomcijfer van het COA is doorgaans hoger dan het instroomcijfer van de IND. Stel dat een asielzoeker uit de COA-opvang is vertrokken en die persoon meldt zich daarna opnieuw bij een aanmeldcentrum. Dan heropent de IND het asiel dossier van die persoon met hetzelfde nummer. Het COA gaat echter een nieuwe 'opvangovereenkomst' met die persoon aan, met een nieuw nummer dat meetelt voor het COA-instroom cijfer.¹⁵⁴

Vanaf november 2019 werd duidelijk dat het COA duurzaam extra opvangplekken nodig heeft. Door de COVID-19-pandemie daalde de asielinstroom in 2020 waardoor de opvangopgave wat minder urgent werd. Desalniettemin, is het COA in die periode onverminderd doorggegaan met de zoektocht naar nieuwe locaties. Zeker omdat gedurende 2020 en 2021 enkele opvanglocaties zijn gesloten als gevolg van aflopende bestuursovereenkomsten die gemeenten om diverse redenen niet wilden of konden verlengen.

Toen in de zomer van 2021 de reisbeperkingen rondom de COVID-19-pandemie werden versoepeld nam de instroom toe. Niet alleen van asielzoekers maar ook van nareizigers die eerder naar Nederland mochten afreizen, maar dat vanwege de reisbeperkingen niet konden. Ook kwamen in augustus 2021 Afghaanse evacués naar Nederland. Als gevolg hiervan raakte de COA-opvang vol. Daarop zijn in augustus 2021 alle commissarissen van de Koning, colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders opgeroepen om de Provinciale Regietafels (PRT's) met spoed bij elkaar te brengen om te bespreken of gemeenten op korte termijn ruimte hebben voor additionele locaties voor de opvang van asielzoekers dan wel voor de huisvesting van vergunninghouders.¹⁵⁵ Op 27 september 2021 is de eerste, van vele, noodopvanglocatie geopend.

Het openen van nieuwe of noodopvanglocaties in het najaar van 2021 verliep echter langzamer dan de toename van de bezetting bij het COA. Derhalve is de acute opvangproblematiek ook besproken in het Veiligheidsberaad en is de veiligheidsregio's verzocht om opties aan te leveren om extra opvangplekken te kunnen realiseren. Op 20 oktober 2021 heeft de voorzitter van de veiligheidsregio Groningen een bijstandsverzoek gedaan op grond van artikel 51 Wet veiligheidsregio's, omdat de door- en uitstroom van asielzoekers in aanmeldcentrum Ter Apel stagneerde en de veiligheid en leefbaarheid van asielzoekers, medewerkers en inwoners van Ter Apel, de gemeente Westerwolde, in het geding kwam. In reactie hierop heeft het kabinet aan de commissarissen van de Koning een dringend beroep gedaan om op korte termijn per provincie 100 extra opvangplekken te realiseren en

¹⁵³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19637, nr. 2652

¹⁵⁴ [COA instroom en uitstroom](#)

¹⁵⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19637 nr. 2768.

exploiteren om het aanmeldcentrum Ter Apel te ontlasten.¹⁵⁶ Dit verzoek heeft geresulteerd in bijna 700 extra tijdelijke opvangplekken in oktober 2021.

Daarnaast hebben leden van het kabinet, het COA, medewerkers vanuit de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) veel contact gehad met provincies, gemeenten en andere betrokken partijen, zoals Defensie en woningcorporaties, om extra opvangplekken te realiseren en de huisvesting van vergunninghouders naar gemeenten te versnellen. Ook zijn vanuit de ministeries van BZK en JenV middelen beschikbaar gesteld om gemeenten te ondersteunen bij het (versneld) huisvesten vergunninghouders. Hierbij valt te denken aan de regeling huisvesting aandachtsgroepen¹⁵⁷ en de hotel- en accommodatieregeling¹⁵⁸. Zie hiervoor ook hoofdstuk 7.

Door de aanhoudende druk op de opvang is op 19 november 2021 wederom een brief gestuurd aan alle commissarissen van de Koning, colleges van Gedeputeerde Staten en colleges van Burgemeester en Wethouders.¹⁵⁹ In deze brief zijn opgaven geformuleerd ten aanzien van de asielopvang en huisvesting van vergunninghouders voor het resterende deel van 2021 en 2022. Ook is bijzondere aandacht gevraagd voor extra opvangplekken voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen.

De opvangproblematiek werd ondanks deze maatregelen dusdanig nijpend dat het kabinet geen andere oplossing zag dan het geven van een bestuurlijke aanwijzing om te kunnen blijven garanderen dat er opvang was voor iedereen die daar recht op had.¹⁶⁰ De term aanwijzing is gebruikt in een context waarin gedurende een langere periode daaraan voorafgaand op vele momenten een steeds dringender beroep is gedaan op gemeenten om extra opvangplekken te realiseren. In breed interbestuurlijk overleg tussen het Rijk en medeoverheden, is dit onderwerp besproken, waarna besloten is om de stap te zetten om opvang op concrete locaties te realiseren. Hierbij werd het van belang gevonden in de formulering van de daartoe op te stellen brieven duidelijk te maken dat een volgende fase was aangebroken en dat bij het uitblijven van de benodigde opvangplekken grote gevolgen zou hebben. Tegen deze achtergrond werd de term aanwijzing passend geacht om de urgentie te benadrukken.¹⁶¹

In de tweede helft van 2021 is de bezetting bij het COA van ongeveer 26.000 bewoners toegenomen naar ruim 36.500. Het aantal COA-opvanglocaties is in 2021 toegenomen van 64 naar 109. Dat is een uitbreiding van meer dan 10.000 opvangplekken.

¹⁵⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19637 nr. 2775 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19637, nr. 2779.

¹⁵⁷ Zie voor meer informatie Staatscourant 2021, 41337.

¹⁵⁸ Zie voor meer informatie Staatscourant 2021, 45592.

¹⁵⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32847 nr. 855.

¹⁶⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19637 nr. 2806.

¹⁶¹ Aanhangsel Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, nr. 1331.

	Ontvangen in opvang	Uitgestroomd uit opvang	Bezetting opvang (31 december)	Waarvan amv's
2019	36.320	31.380	27.320	560
2020	24.030	23.250	27.810	580
2021	42.940	33.920	36.530	1.390
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+79%	+46%	+32%	+140%

Figuur 63: *Instroom, uitstroom en bezetting van de centrale opvang, inclusief gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locaties, 2019-2021 (Bron: COA)*

De instroom in de COA-opvang is in 2021 met 42.940 fors hoger dan de instroom in 2020. Ook de bezetting op 31 december 2021 was met 36.530 aanzienlijk hoger dan op 31 december 2020. Op 31 december 2021 verbleven 1.390 amv's in de COA-opvang. Op 31 december 2021 werden 2.700 amv's opgevangen door Nidos. Dit betreft zowel opvang in kleinschalige opvanglocaties als opvang bij gastgezinnen, en zowel niet-vergunninghouders als vergunninghouders.

Het aantal vergunninghouders op de totale bezetting van het COA nam toe en bedroeg op 31 december 2021 meer dan 30% van alle COA-bewoners. Dat is een relatief hoog percentage dat mede wordt verklaard door de inzet van de Taskforce IND, waardoor asielaanvragen van langwachtende kansrijke asielzoekers in de tweede helft van 2020 en de eerste helft van 2021 versneld zijn afgehandeld. Daarnaast stromen vergunninghouders onder andere vanwege de aanhoudende krapte op de woningmarkt niet tijdig uit naar huisvesting in gemeenten en verblijven zij langer in de COA-opvang (zie ook hoofdstuk 7).

Verblijfsduur	< 1 jaar	1-2 jaar	2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar	> 5 jaar
2019	18.690	6.030	890	460	640	600
2019	68%	22%	3%	2%	2%	2%
2020	14.290	9.020	3.030	510	290	670
2020	51%	32%	11%	2%	1%	2%
2021	26.380	4.280	3.250	1.580	320	710
2021	72%	12%	9%	4%	1%	2%

Figuur 64: *Verblijfsduur in de opvang, 2019-2021 (Bron: COA)*

De verblijfsduur in de COA-opvang is in 2021 afgenomen ten opzichte van 2020. Gemiddeld bedraagt de verblijfsduur in 2021 10,98 maanden (peildatum 1-1-2022) ten opzichte van 13,97 maanden in 2020 (peildatum 1-1-2021) en 11,43 maanden in 2019 (peildatum 1-1-2020).

5.3.3.1

Verhuisbewegingen van minderjarige kinderen die onderdeel zijn van een gezin en van amv's

Het asielproces brengt verplaatsingen met zich mee voor de betrokken vreemdelingen. Verhuizingen vinden plaats, bijvoorbeeld vanwege een volgende stap in het asielproces, het sluiten van een opvanglocatie, op eigen verzoek van de vreemdeling, of voor het borgen van de veiligheid op locatie. Medio 2020 is de rapportagesystematiek van verhuizingen van minderjarige kinderen die onderdeel zijn van een gezin en amv's herijkt. In een brief aan de Tweede Kamer van 2 juli 2020¹⁶² staan de wijzigingen beschreven.

¹⁶² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 30573, nr. 181: bij de verhuizingen wordt geteld op basis van adreswijziging, maar daarnaast is relevant dat verhuisbewegingen binnen 30 dagen na aankomst op een locatie niet worden meegeteld. Als een kind korter dan deze termijn op de locatie heeft gewoond, dan is in de meeste gevallen van plaatsing op een school geen sprake geweest. Niet alleen zijn de verhuisbewegingen per kalenderjaar weergegeven van minderjarige kinderen die onderdeel zijn van een gezin, maar sinds de herijking ook van amv.

	Kinderen (excl. amv)					
	2019		2020		2021	
	Aantal verhuisbewegingen	Gemiddeld	Aantal verhuisbewegingen	Gemiddeld	Aantal verhuisbewegingen	Gemiddeld
Doorstroom ¹⁶³	980	1,08	1.810	1,10	2.350	1,09
Eigen verzoek bewoner	30	1,00	10	1,00	40	1,00
Onderlinge Overplaatsing	1.490	1,22	960	1,09	1.090	1,04
Sluiten centrum/modaliteit	50	1,00	200	1,00	610	1,03
Veiligheid	10	1,00	30	1,00	20	1,00
Totaal	2.550	1,19	3.000	1,25	4.110	1,20

Figuur 65: Verhuisbewegingen van minderjarige kinderen (excl. amv) in de opvang, 2019-2021 (Bron: COA)

In 2021 zijn gemiddeld iets minder verhuisbewegingen van kinderen die onderdeel zijn van een gezin geregistreerd dan in 2020, ondanks de inzet van kortlopende noodopvanglocaties. De meeste verhuizingen zijn het gevolg van processtappen (categorie doorstroom) in het asielproces zoals van de proces-opvanglocatie (pol) naar een asielzoekerscentrum (azc).

	Amv					
	2019		2020		2021	
	Aantal verhuisbewegingen	Gemiddeld	Aantal verhuisbewegingen	Gemiddeld	Aantal verhuisbewegingen	Gemiddeld
Doorstroom ¹⁶⁴	270	1,06	200	1,07	390	1,05
Eigen verzoek bewoner	<5	1,00	<5	1,00	<5	1,00
Onderlinge Overplaatsing	130	1,09	110	1,02	170	1,09
Sluiten centrum/modaliteit	<5	1,00	30	1,00	40	1,00
Veiligheid	<5	1,00	<5	1,00	<5	1,00
Totaal	400	1,12	340	1,12	600	1,10

Figuur 66: Verhuisbewegingen van amv in de opvang, 2019-2021 (Bron: COA)

Bij amv is in absolute zin sprake van een stijging van het aantal verhuisbewegingen in 2021 vergeleken met 2020. De stijging vond vooral plaats bij de categorieën ‘Onderlinge

¹⁶³ De categorie ‘onderlinge overplaatsing’ is in 2019 hoger vanwege een “vervuiling”: een fors aantal behoort eigenlijk tot de categorie ‘Doorstroom’. Het is niet mogelijk om dit uit het systeem te herleiden en om te zetten. Vanaf mei 2020 is een verbetertraject gestart waardoor de registratie beter conform het proces verloopt.

¹⁶⁴ De categorie ‘onderlinge overplaatsing’ is in 2019 hoger vanwege een “vervuiling”: een fors aantal behoort eigenlijk tot de categorie ‘Doorstroom’. Het is niet mogelijk om dit uit het systeem te herleiden en om te zetten. Vanaf mei 2020 is een verbetertraject gestart waardoor de registratie beter conform het proces verloopt.

Overplaatsing' en 'Doorstroom'. Dit kan worden verklaard door de grotere instroom van amv's vanaf medio 2021, waardoor er ook meer amv's in de COA-opvang verblijven.

Kinderen (excl. amv)						
	2019		2020		2021	
	Aantal Kinderen	Doorlooptijd	Aantal Kinderen	Doorlooptijd	Aantal Kinderen	Doorlooptijd
1	930	17	910	17	1.490	15
2	300	22	470	25	460	22
3	110	42	100	34	150	29
4	40	62	30	53	50	30
5	20	59	30	60	10	46
6	10	67	10	54	10	73
7	<5	86			<5	68
8	10	66			10	32
Totaal	1.420	22	1.560	22	2.170	18

Figuur 67: Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van minderjarige kinderen (excl. amv), gesplitst naar jaar van uitstroom, 2019-2021 (Bron: COA)

Amv						
	2019		2020		2021	
	Aantal Kinderen	Doorlooptijd	Aantal Kinderen	Doorlooptijd	Aantal Kinderen	Doorlooptijd
1	250	11	110	9	200	10
2	50	16	20	15	50	13
3	10	14	<5	19	10	21
4	<5	21	0	-	<5	12
Totaal	300	12	130	10	260	11

Figuur 68: Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van amv, gesplitst naar jaar van uitstroom, 2019-2021 (Bron: COA)

Dit totale aantal verhuisbewegingen van minderjarige kinderen die onderdeel zijn van een gezin en amv's die in betreffend kalenderjaar zijn uitgestroomd, geeft een beeld van het totale aantal verhuisbewegingen van een kind gedurende het verblijf in de opvang van het COA. Vergeleken met 2020 nam het aantal kinderen met een verhuisbeweging toe in 2021. De doorlooptijd bij uitstroom werd in 2021 korter ten opzichte van 2020. In 2021 waren, anders dan in 2020, wel kinderen die meer dan zes keer zijn verhuisd. In 2021 is het aantal amv's dat is uitgestroomd aanzienlijk gestegen vergeleken met 2020, naar verwachting een gevolg van de maatregelen vanwege de COVID-19-pandemie.

5.3.4 Hoe lang duurt de asielpprocedure?

De doorlooptijd van een asielaanvraag is de periode tussen het indienen van de asielaanvraag en het besluit van de IND op de asielaanvraag. De gemiddelde doorlooptijd per afhandelings-spoor is van belang, evenals het percentage dat binnen de wettelijke beslistermijn van 6 maanden is afgehandeld.

Spoor	Gemiddelde doorloop- tijd van de uitstroom (in weken)	Percentage beslist binnen wettelijke termijn ¹⁶⁵
Spoor 1	14	Nvt
Spoor 2	7	96%
Spoor 4 AA	38	58%
Spoor 4 VA	66	26%

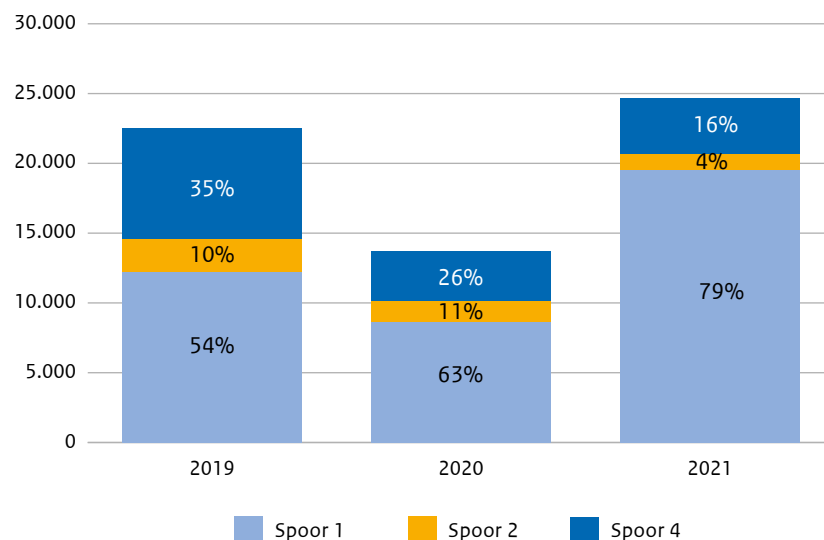
Figuur 69: Gemiddelde doorlooptijd van eerste asielaanvragen per spoor, 2021 (Bron: IND)

Bij een asielaanvraag in spoor 1 (Dublinclaimanten) of spoor 2 (veilig land van herkomst) is duidelijk dat er weinig kans op asiel is. Op deze aanvragen probeert de IND zo snel mogelijk een beslissing te nemen. Zo blijven er voldoende plaatsen in de opvang voor asielzoekers met een grotere kans op een verblijfsvergunning. Vanwege de korte procedure en aangezien de zaken over het algemeen inhoudelijk minder complex zijn, is de doorlooptijd van spoor 1 en 2 korter dan die van spoor 4. De doorlooptijden in spoor 4 waren in 2021 te lang, omdat de Taskforce in 2021 nog veel oudere zaken heeft afgedaan met lange doorlooptijden.

De IND heeft op 1 april 2020 een Taskforce ingezet om ervoor te zorgen dat de doorlooptijden in spoor 4 weer teruglopen en de afhandeling van deze aanvragen weer binnen de wettelijke termijn plaatsvindt. Deze taskforce heeft zijn opdracht in juli 2021 afgerond. De Taskforce IND had als opdracht de voorraad eerste asielaanvragen ingediend vóór 1 april 2020 projectmatig af te handelen. Dit waren bij de start 15.350 zaken. Bij de afronding van de opdracht was daarvan het merendeel afgerond. Bij zo'n 300 zaken was sprake van een niet-of beperkt beïnvloedbare langdurige beslisbelemmering waardoor (nog) geen besluit kon worden genomen op de asielaanvraag.¹⁶⁶

5.3.4.1

Sporenbeleid

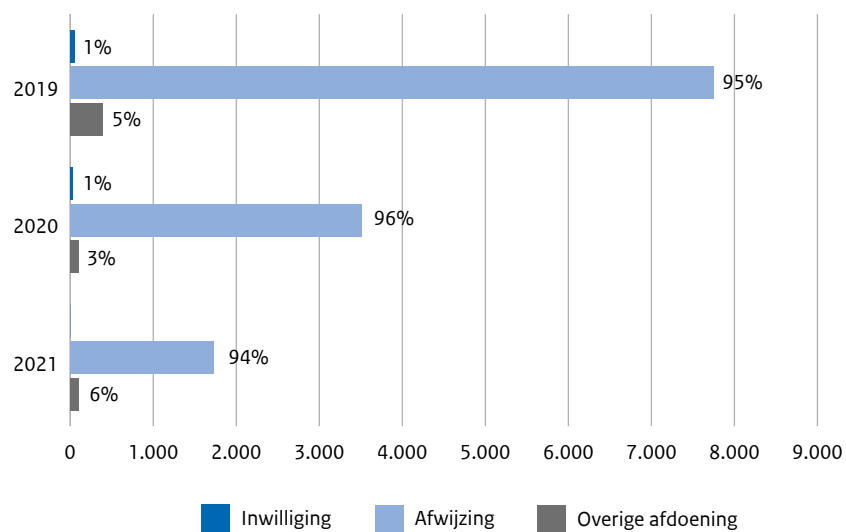


Figuur 70: Instroom per spoor uitgesplitst naar instroomjaar, 2019-2021 (Bron: IND)¹⁶⁷

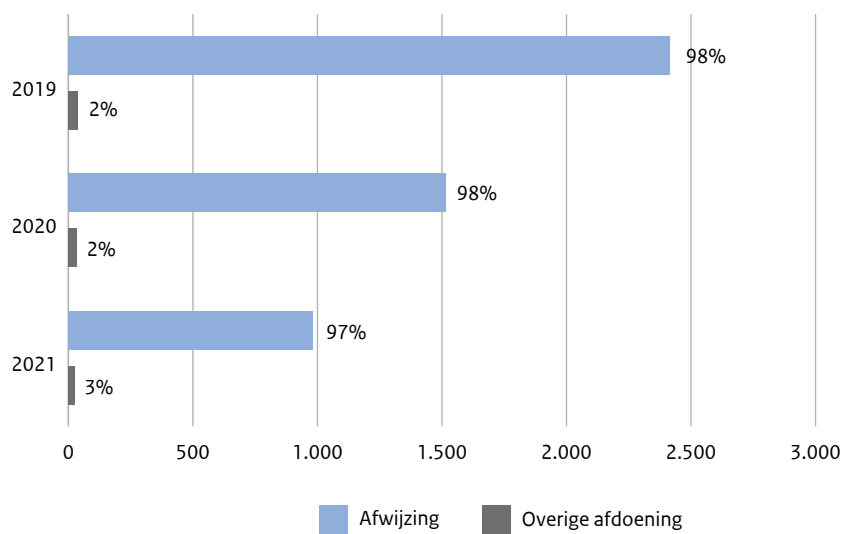
¹⁶⁵ De wettelijke einddatum wordt bepaald aan de hand van de 'standaard' wettelijke termijn plus (eventueel) termijnopschortende factoren, zoals tijdens de coronapandemie. Een aanvraag kan dus een doorlooptijd hebben van meer dan 6 maanden en toch nog binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld.

¹⁶⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2763

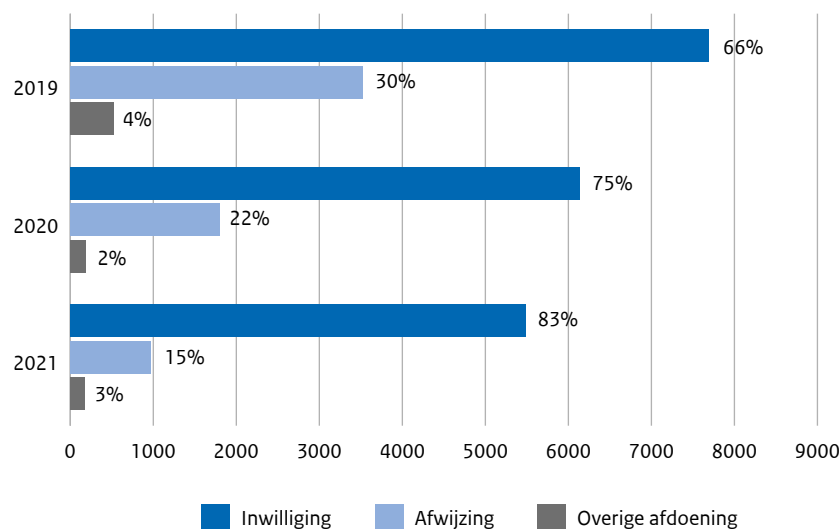
¹⁶⁷ Er heeft een lichte verschuiving plaatsgevonden van spoor 4 naar spoor 1, omdat bij 2021 Dublin-aanvragen aan de grens zijn meegeteld bij spoor 1 i.p.v. bij spoor 4. Verder wordt Algerije sinds 11 juni 2021 niet meer aangemerkt als veilig land van herkomst. Asielaanvragen van Algerijnse vreemdelingen stromen nu in in spoor 4 of spoor 1, en niet meer in spoor 2.



Figuur 71: Beslissingen genomen in spoor 1 uitgesplitst naar instroomjaar, 2019-2021 (Bron: IND)



Figuur 72: Beslissingen genomen in spoor 2 uitgesplitst naar instroomjaar, 2019-2021 (Bron: IND)



Figuur 73: Beslissingen genomen in spoor 4 uitgesplitst naar instroomjaar, 2019-2021 (Bron: IND)

Vrijwel alle aanvragen worden afgedaan in het spoor waarin de aanvraag is ingestroomd. In de periode 2019-2021 was dat voor spoor 1, 2 en 4 respectievelijk 97%, 99% en 98%.¹⁶⁸ Spoorwisseling vindt plaats als de aard van de zaak een behandeling in een ander spoor rechtvaardigt. De meeste spoorwissels vinden plaats tussen spoor 1 en 4. Dit betekent dat gedurende de asielprocedure het asielverzoek van een Dublinclaimant instroomt in de nationale procedure, of dat tijdens de behandeling van de aanvraag alsnog een Dublin indicatie naar boven komt.

Het komt voor dat een afgehandelde aanvraag opnieuw in behandeling moet worden genomen, bijvoorbeeld na een gegrond beroep of omdat een overdracht naar een andere lidstaat niet kon worden gerealiseerd, als gevolg van de reisbeperkingen tijdens de COVID-19-pandemie. In dit laatste geval betekent dit dat aanvragen die in eerste instantie in spoor 1 zijn afgedaan, vervolgens in de nationale procedure moeten worden afgehandeld en in spoor 4 instromen. In de IND-cijfers komt dit terug als zij-instroom en worden dus niet meegeteld bij de asielinstroom waarover in deze paragraaf wordt gerapporteerd omdat het geen eerste asielaanvraag betreft.

5.3.5 Hoeveel asielzoekers krijgen een verblijfsvergunning en hoe vaak wordt beroep ingediend?

	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Totaal beslissingen	Inwilliging-percentage
2019	4.500	12.810	880	18.190	25%
2020	8.450	8.420	470	17.350	49%
2021	11.710	7.800	410	19.910	59%

Figuur 74: Afhandeling eerste asielaanvragen, 2019-2021 (Bron: IND)¹⁶⁹

¹⁶⁸ Peildatum: 1 mei 2022

¹⁶⁹ De aantallen in deze figuur verschillen (minimaal) van de aantallen die beschikbaar zijn gesteld als open data. In deze figuur zijn alleen de asielvergunningen meegeteld, terwijl bij de open data ook zaken zijn meegeteld waarbij de asielaanvraag is afgewezen maar na zogeheten 'doortoetsen' een humanitaire vergunning werd verleend (B8). Dat zijn reguliere vergunningen.

Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen waarop in 2021 is beslist, is 59%.¹⁷⁰ In 2020 was dit 49% en in 2019 25%. De meeste eerste asielaanvragen van asielzoekers uit Syrië, Afghanistan¹⁷¹ en Turkije werden ingewilligd. In 2021 zijn de inwilligingspercentages respectievelijk 83%, 93% en 91%. De asielaanvragen van Syriërs die wel worden afgewezen, worden meestal afgewezen, omdat ze eerder in een andere lidstaat van de EU zijn geweest en daar hun asielaanvraag moeten indienen (Dublinclaimanten).

Asielzoekers uit veilige landen zoals Marokko, Tunesië en tot 11 juni 2021 ook Algerije¹⁷², krijgen in principe geen verblijfsvergunning. Hun aanvraag wordt versneld in behandeling genomen in spoor 2, en als de aanvraag is afgewezen, moet de vreemdeling Nederland onmiddellijk verlaten. Ook krijgen zij een inreisverbod van 2 jaar voor Nederland en de hele EU. Zij worden mogelijk geplaatst in de vrijheid beperkende locatie (VBL), zodat meteen aan vertrek kan worden gewerkt. Het aandeel van aanvragen die in spoor 2 instromen was in 2021 4% en 11% in 2020 van het totaal aantal eerste aanvragen. Gemiddeld is het afwijzingspercentage voor de aanvragen die in spoor 2 zijn ingestroomd 98% over de afgelopen 3 jaar.

	Totaal verleende asielvergunningen	Vanuit eerste asielaanvragen	Vanuit herhaalde asielaanvragen	Vanuit herplaatsing	Vanuit hervestiging	Vanuit zij- instroom ¹⁷³	Ingereisde nareizigers
2019	11.920	4.500	350	10	1.880	1.000	4.180
2020	14.060	8.450	190	50	420	1.080	3.870
2021	24.710	11.710	300	60 ¹⁷⁴	470	2.040	10.130

Figuur 75: Totaal aantal [verleende asielvergunningen](#), 2019–2021 (Bron: IND)^{175 176}

In 2021 kwam de meerderheid van het totale aantal verleende asielvergunningen voort uit eerste aanvragen (47%), op de voet gevolgd door ingereisde nareizigers (41%). In 2020 werd 60% van het totale aantal verleende asielvergunningen verleend op basis van een eerste asielaanvraag en was het aandeel nareizigers 28% van het totaal. In 2019 werd 38% van het totale aantal verleende asielvergunningen verleend op basis van een eerste asielaanvraag en was het aandeel nareizigers 35% van het totaal.

¹⁷⁰ Dit inwilligingspercentage verschilt van het percentage berekend aan de hand van de gegevens opgenomen in Eurostat. Binnen Eurostat worden de aanvragen die niet in behandeling worden genomen op grond van Dublin, niet meegeteld als afwijzing. Bij de nationale cijfers telt dit wel als een afwijzing. Daarnaast wordt het inwilligingspercentage binnen de nationale context berekend over alle beslissingen, inclusief de niet-inhoudelijke beslissingen zoals buiten behandeling stellen. Binnen de Eurostat context wordt het percentage berekend over de afwijzingen en de inwillingen.

¹⁷¹ Vanwege de veranderende veiligheidssituatie is op 26 augustus 2021 een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld voor Afghanistan. Hierop geldt een aantal uitzonderingen, waaronder Dublinclaimanten (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2767). Ook op de asielverzoeken van Afghaanse vreemdelingen die in het kader van de evacuatie naar Nederland zijn overgebracht is een besluit genomen.

¹⁷² Op 7 april 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan over de over de wijze waarop de situatie in veilige landen van herkomst wordt beoordeeld en de bronnen die bij deze beoordeling mogen worden betrokken. Naar aanleiding van de uitspraak zijn in 2021 de als veilig aangemerkte landen aan een nieuwe herbeoordeling onderworpen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2726). Algerije wordt met ingang van 11 juni 2021 niet langer beschouwd als veilig land van herkomst (Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2743). Sinds Algerije niet meer als veilig land kan worden aangemerkt behandelt de IND deze aanvragen met voorrang in spoor 4.

¹⁷³ Zaken die, nadat er een besluit is genomen, opnieuw in behandeling worden genomen.

¹⁷⁴ Zie eerdere voetnoot over herplaatsing.

¹⁷⁵ Zie de voetnoot bij de vorige figuur over het verschil tussen de aantallen in deze figuur en de aantallen die beschikbaar zijn gesteld als open data.

¹⁷⁶ De aantallen voor 2020 zijn gecorrigeerd ten opzichte van de aantallen in de Staat van Migratie 2021.

Beroep

		Beroep		Hoger beroep	
		Instroom	Afgehandeld	Instroom	Afgehandeld
2019	Totaal	23.070	21.130	5.170	5.470
	AA	7.490	6.970	4.400	4.540
	VA	6.050	4.980	770	930
	Dublin	9.530	9.180	*	*
2020	Totaal	17.110	17.690	3.340	3.550
	AA	4.260	4.440	2.850	2.940
	VA	7.100	7.010	580	610
	Dublin	5.750	6.250	*	*
2021	Totaal	12.000	12.890	3.640	3.280
	AA	4.130	4.360	2.900	2.660
	VA	3.840	3.930	740	620
	Dublin	4.040	4.600	*	*
% verschil 2021 t.o.v. 2020		-30%	-27%	+6%	-8%

Figuur 76: Aantallen ingediende en afgehandelde (hoger) beroepen inclusief voorlopige voorzieningen, 2019-2021
(Bron: Rvdr/RvS)

Het aantal ingediende beroepen is in 2021 met 30% gedaald. Het aantal afgehandelde beroepen daalde met 27%. De daling is het hoogst in de VA-zaken (Verlengde Asiel-procedure). In 2021 bedroeg de gerealiseerde gemiddelde doorlooptijd in beroep voor AA-zaken (Algemene Asielprocedure) 13 weken, voor Dublin 10 weken en voor VA-zaken 26 weken. Deze doorlooptijden bevatten zowel hoofd zaken als voorlopige voorzieningen.

De totale instroom van hoger beroepszaken is in 2021 toegenomen met 6% in vergelijking met 2020. Het aantal afgehandelde hoger beroepen daalde met 8%. De totalen van de ingestroomde en afgehandelde beroepen en hoger beroepen zijn daarmee nog niet terug op het peil van 2019.

Voor de hoger beroepszaken gold over 2021 een gemiddelde doorlooptijd van 7 weken voor AA-zaken en 9 weken voor VA-zaken. Deze doorlooptijden bevatten zowel hoofd zaken als voorlopige voorzieningen.

Onderstaande doorlooptijden voor de rechtbanken en de RvS naar sporen zijn door JenV gegenereerd met behulp van gegevens van de IND, omdat de rechtspraak geen registratie van doorlooptijden naar sporen kent. Hier zijn ook de doorlooptijden per spoor bij de RvS opgenomen. De werkwijze van berekenen wordt nog aangescherpt, maar deze gemiddelde doorlooptijden geven een eerste beeld. In de berekening van deze doorlooptijden zijn de Voorlopige Voorzieningen (VoVo's) en 'Beroep niet tijdig beslist' niet meegenomen. Omdat de onderstaande cijfers een andere uitsplitsing geven van de (hoger) beroepszaken dan bovenstaande cijfers kunnen deze niet met elkaar worden vergeleken.

	Wettelijke termijn (art. 83b VW)	Gemiddelde doorlooptijd beroep
Spoor 1 beroep Dublin	4 weken	17 weken
Spoor 2 beroep EU bescherming/ veilig land van herkomst	4 weken	15 weken
Spoor 4 AA beroep	4 weken	17 weken
Spoor 4 VA beroep (niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond, 4:6 Awb, buiten behandeling gesteld)	4 weken	29 weken
Spoor 4 VA beroep (overig)	23 weken	

Figuur 77: Gemiddelde doorlooptijd beroep per spoor, 2021 (Bron: JenV)

	Wettelijke termijn (art. 89 VW)	Gemiddelde doorlooptijd beroep
Spoor 1 Hoger beroep Dublin	23 weken	7 weken
Spoor 2 Hoger beroep EU bescherming/ veilig land van herkomst	23 weken	12 weken
Spoor 4 AA Hoger beroep	23 weken	9 weken
Spoor 4 VA Hoger beroep	23 weken	13 weken

Figuur 78: Gemiddelde doorlooptijd hoger beroep per spoor, 2021 (Bron: JenV)

Hoofdstuk 6

Toezicht en vertrek

Om te kunnen reizen naar het Schengengebied, moet een reiziger voldoen aan de criteria van de Schengengrenscore om de grens te mogen passeren. Een deel van de reizigers die wordt gecontroleerd aan de grenzen van Nederland, voldoet niet aan deze criteria en wordt daarom de toegang geweigerd. Afhankelijk van het individuele geval, wordt na grensweigerings meestal ingezet op vertrek weg van het Schengengebied.

De meeste migranten die naar Nederland komen vanwege werk, studie of om bij hun familie te zijn, vertrekken weer, naar hun land van herkomst of migreren door naar een ander land. Het vertrek van het merendeel van deze groep gebeurt zelfstandig, zonder inspanning van de overheid. Vertrek van deze migranten kan op dit moment alleen worden gemeten op basis van de uitschrijving uit de gemeente. In deze gevallen wordt gesproken over emigratie.

Een deel van het vertrek van migranten uit Nederland vergt wel inspanning van de overheid, namelijk het faciliteren dan wel organiseren van het zelfstandig of waar aangewezen gedwongen vertrek van migranten die niet (meer) rechtmatig in Nederland verblijven. Dit betreft migranten wiens asielaanvraag is afgewezen of migranten die worden aangetroffen bij toezichtscontroles en geen rechtmatig verblijf (meer) hebben, bijvoorbeeld vanwege een verlopen visum. Beide categorieën worden in de navolgende tekst aangeduid als vertrekplichtige vreemdelingen. Er wordt ingezet op zoveel mogelijk zelfstandig vertrek, indien nodig gefaciliteerd door de overheid.

Indien een vreemdeling besluit niet mee te werken aan zelfstandig vertrek, kan ingezet worden op het organiseren van gedwongen vertrek. De optelsom van zelfstandig vertrek en gedwongen vertrek wordt aangeduid als aantoonbaar vertrek. Een deel van de vertrekplichtige vreemdelingen woont niet op het laatst bekende adres, zonder dat bekend is wanneer en waarheen ze zijn vertrokken. Dit wordt aangeduid als niet-aantoonbaar vertrek.

In dit hoofdstuk worden zowel toezicht als vertrek cijfermatig belicht en in de beschrijving van de procedures wordt uitgelegd wat het verband is. Onder 'toezicht' zijn de cijfers opgenomen van de EU en Nederlandse buitengrenzen en onder 'vertrek' staan de cijfers van emigratie, aantoonbaar en niet-aantoonbaar vertrek en de resultaten van de pilot Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) voor vreemdelingen die geen recht (meer) hebben op verblijf in Nederland. Ook wordt ingegaan op de buiten-schuld regeling en uitstel van vertrek van vreemdelingen die Nederland zouden moeten verlaten, maar dat niet kunnen.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2021:

- In 2021 was er een toename van het aantal irreguliere grensoverschrijdingen in de EU en toegangsweigeringen door Nederland. Dit aantal zit nog niet op het niveau van voor de COVID-19-pandemie.
- Invloed van COVID-19-pandemie is nog steeds merkbaar. Zo is er nog steeds een EU-inreisverbod voor ingezetenen uit derde landen die niet op de corona-veilige landenlijst staan.
- Door maatregelen als gevolg van de COVID-19-pandemie is het vertrek van vreemdelingen zonder verblijfsrecht in Nederland lastiger geworden. Veel landen eisen een bewijs van vaccinatie of negatief testbewijs.

6.1 Wat is de omvang van toezicht in de EU?

6.1.1 Grenstoezicht en informatietechnologie

Met de inwerkingtreding van het Akkoord van Schengen (1985) en de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990) zijn er geen persoonscontroles meer aan de binnengrenzen van de lidstaten. Deze vinden plaats aan de gemeenschappelijke buitengrenzen. De veiligheid en de integriteit van de gemeenschappelijke buitengrens – waaronder de Nederlandse buitengrens – is afhankelijk van de inzet van alle Schengenlanden op het gebied van de buitengrensbeveiliging en grensbewaking. Grenstoezicht dient ter voorkoming en bestrijding van illegale migratie en van aanvoer van ongewenste goederen door passagiers, van het tegengaan van mensensmokkel, maar moet tevens bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme en criminaliteit en het faciliteren van reguliere passagiersstromen. Grenstoezicht begint al ver vóór de eigenlijke buitengrens, waarbij vooraf verkregen passagiersinformatie een belangrijke rol speelt. Op basis van passagiersinformatie kan tijdig worden geïntervenieerd om te voorkomen dat personen naar Schengen reizen die een risico vormen voor irreguliere migratie of de openbare orde en veiligheid. Dit is in lijn met het Europese concept van het geïntegreerd grensbeheer (Integrated Border Management, IBM). Kerngedachte van IBM is dat grensbeheer een omvattende en integrale taak is die veel meer behelst dan het uitvoeren van grenstoezicht op de buitengrenzen of controles op een grensdoorlaatpost. Het doel hiervan is niet alleen om illegale immigratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit te voorkomen maar ook het faciliteren van bona fide passagiersstromen ten behoeve van efficiënte grenspassage.

De uitbreiding van informatietechnologie speelt daarbij een grote rol. Centrale Europese informatiesystemen zoals het nieuwe Entry Exit Systeem (EES), het European Travel Information and Authorization System (ETIAS), het gewijzigde Schengeninformatiesysteem en nieuwe mogelijkheden zoals het European Search Portal, kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit en terrorisme. In 2022 ligt de nadruk op de implementatiewerkzaamheden voor de aanpassingen aan het Schengen Informatiesysteem (SIS) en de realisatie van EES en ETIAS. Daarna volgen de aanpassingen voor het Visum Informatie Systeem (VIS) en als laatste onderdeel de implementatie van de Interoperabiliteitsverordeningen. Vooralsnog is voorzien dat de laatste verordening uiterlijk eind 2024 is geïmplementeerd zodat het gehele stelsel dan operationeel zal zijn. Om de uitvoering mogelijk te maken is een wetsvoorstel in voorbereiding. De coördinatie op de implementatie van deze Europese verordeningen is ondergebracht in het interdepartementale programma Grenzen en Veiligheid.

Het Schengengebied kent de nodige uitdagingen door toenemende en diversiteit van reizigersstromen, grensoverschrijdende veiligheidsrisico's waaronder terrorisme, secundaire en irreguliere migratie, de gevolgen van Brexit en de COVID-19-pandemie. Bewaking van de buitengrenzen is van belang voor de veiligheid en mobiliteit van personen en goederen binnen het Schengengebied.

6.1.2 Toegangsweigeringen

In maart 2020 is naar aanleiding van de COVID-19-pandemie een inreisverbod ingesteld voor ingezetenen uit derde landen die niet op de Europese veilige landenlijst staan. Handhaving hierop heeft geresulteerd in meer grensweigeringen van nationaliteiten die voor de uitbraak van de COVID-19-pandemie minder vaak werden geweigerd aan de grens. Voor Nederland gold dit bijvoorbeeld voor ingezetenen uit de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. De COVID-19-pandemie heeft in het afgelopen twee jaar ook aangetoond hoe belangrijk gecoördineerd optreden op EU-niveau is, omdat

inreisbeperkingen aan de EU-buitengrens van een lidstaat ook impact hebben op andere landen.

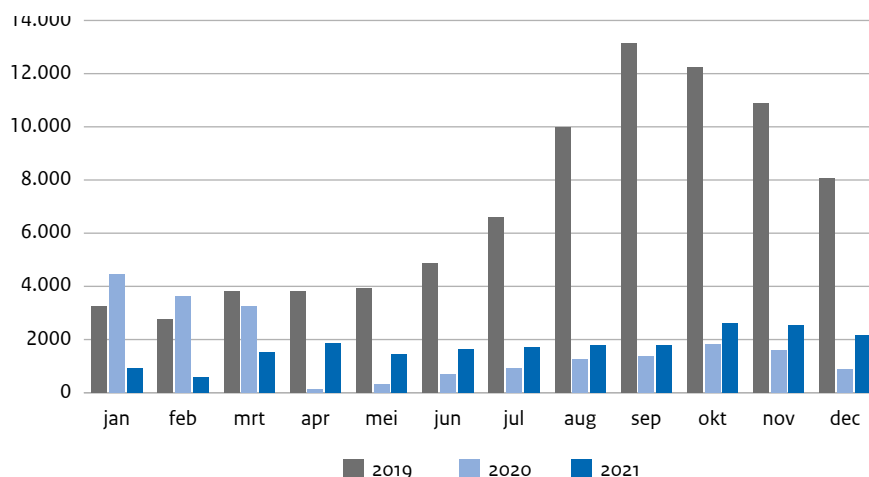
Het aantal toegangsweigeringen aan de buitengrenzen (land, lucht en maritiem) van de EU bedroeg 139.000 in 2021. In 2020 was dit 137.800 en in 2019 670.800 voor de EU-27. Daarmee was het aantal toegangsweigeringen in 2021 voor de gehele EU vrijwel gelijk aan het aantal in 2020, maar nog 79% lager dan in 2019. Deze afname lijkt het gevolg van grens- en reisbeperkingen die verband houden met de COVID-19-pandemie.

6.1.3 Illegale grensoverschrijdingen

Ook in 2021 had de EU te maken met illegale grensoverschrijdingen, met name via de Zuidelijke en Oostelijke Middellandse zee route. In 2021 waren er 196.034 irreguliere grensoverschrijdingen aan de EU-buitengrenzen (land en maritiem), vergeleken met 125.223 in 2020 en 141.846 in 2019. Daarmee was het aantal irreguliere grensoverschrijdingen hoger dan voor de COVID-19-pandemie.¹⁷⁷

De meeste, geregistreerde irreguliere grensoverschrijdingen vinden plaats aan de buitengrenzen bij de Middellandse Zee. Er worden aan die maritieme grens drie routes onderscheiden waar vreemdelingen gebruik van maken om de EU irregulier in te reizen: de Oostelijke, de Centrale en de Westelijke Mediterrane route, ofwel via Griekenland, Italië en Spanje. Daarnaast vonden in 2021 ook irreguliere grensoverschrijdingen naar de EU plaats vanuit Belarus.

Frontex (Europees Grens- en kustwachtagentschap) ondersteunt de lidstaten bij de uitvoering van het grenstoezicht van hun deel van de buitengrenzen, bijvoorbeeld op het gebied van identificatie en terugkeer van onrechtmatig verblijvende vreemdelingen. Nederland ondersteunt ieder jaar de activiteiten van Frontex, waaronder de gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen, met inzet van experts en materieel.

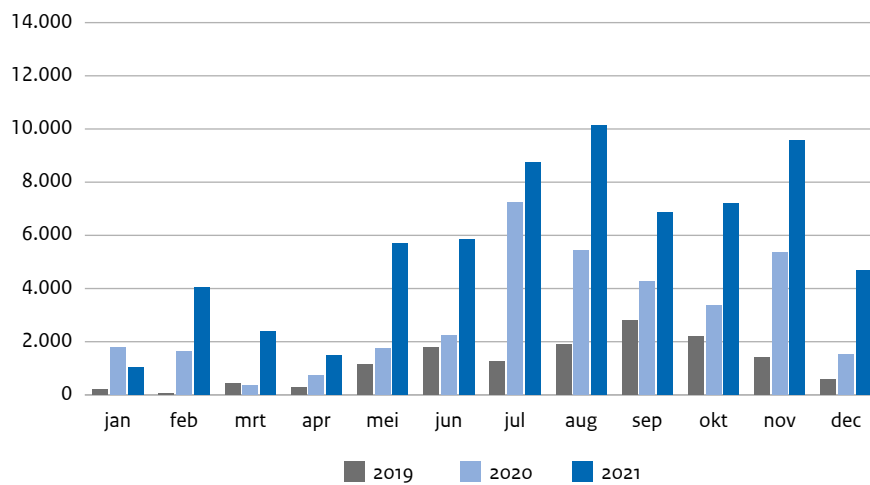


Figuur 79: Aantal irreguliere grensoverschrijdingen, Oostelijke Mediterrane route (land en zee), 2019-2021
(Bron: Frontex)

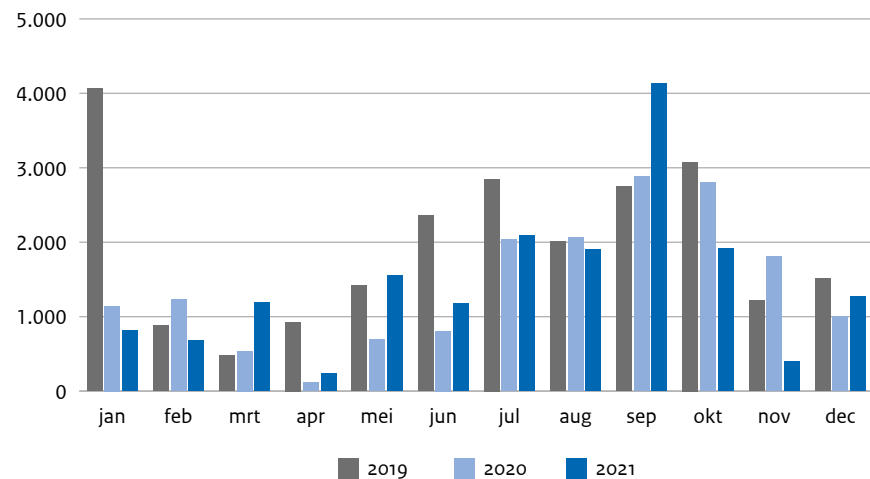
Op de route via Griekenland is de samenwerking tussen de EU en Turkije van essentieel belang. Het aantal irreguliere grensoverschrijdingen op de Oostelijk Mediterrane route was in 2021 met bijna 21.000 vergelijkbaar met het aantal in 2020 en 75% lager dan in 2019. De samenwerking tussen de EU en Turkije is opgenomen in de EU-Turkije verklaring die in

¹⁷⁷ Bron: [Frontex](#)

maart 2016 van kracht werd. In de verklaring worden de volgende twee beginselen beschreven. Ten eerste worden alle nieuwe irreguliere migranten die op de Griekse eilanden aankomen naar Turkije teruggestuurd indien zij geen asielverzoek indienen of indien hun asielverzoek wordt afgewezen. Ten tweede wordt voor elke Syriër die vanaf de Griekse eilanden naar Turkije wordt teruggestuurd een andere Syriër in de EU hervestigd. Tot op heden zijn volgens de gegevens van de Turkse autoriteiten in totaal 33.316 Syrische vluchtelingen hervestigd in het kader van de 1:1 afspraken. De meeste vluchtelingen werden hervestigd in Duitsland (12.935).¹⁷⁸

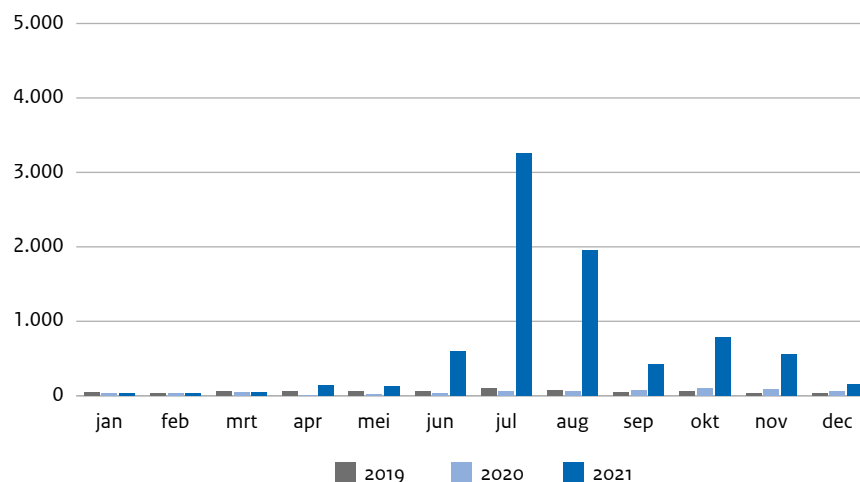


Figuur 80: Aantal irreguliere grensoverschrijdingen, Centraal Mediterrane route (zee), 2019-2021 (Bron: Frontex)



Figuur 81: Aantal irreguliere grensoverschrijdingen, Westelijke Mediterrane route (zee, exclusief de Canarische eilanden), 2019-2021 (Bron: Frontex)

¹⁷⁸ Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken Turkije, Presidency of Migration Management (<https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27>; peildatum 5 mei 2022). De Europese Commissie verwijst voor statistische gegevens over de 1:1 afspraken naar deze website.



Figuur 82: Aantal irreguliere grensoverschrijdingen, Oostelijke Buitengrenzen incl. Belarus (land), 2019-2021
(Bron: Frontex)

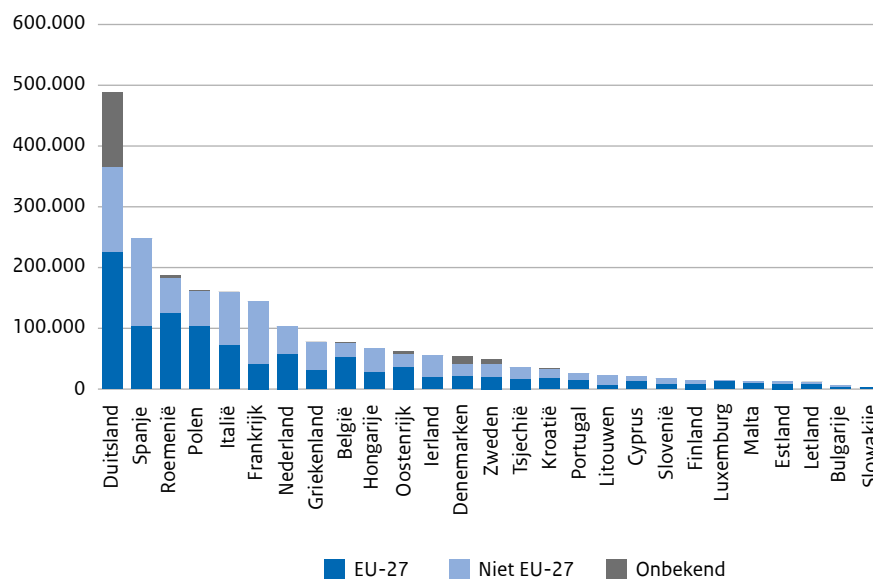
In 2021 vlogen veel migranten, al dan niet gefaciliteerd, naar Belarus om vanuit dit land illegaal de grens over te steken naar Polen, Litouwen en Letland. Dergelijke instrumentalisering van illegale migratie is door de EU sterk veroordeeld. De betrokken lidstaten hebben, mede met ondersteuning van de EU, maatregelen getroffen om grensbewaking op te schroeven. Daarnaast zijn maatregelen genomen richting luchtvaartmaatschappijen en landen van herkomst om facilitering van illegale migratie en mensensmokkel aan te pakken. Dat heeft geleid tot een geleidelijke afname van de aantallen die de grens illegaal oversteken. Mede naar aanleiding van de gebeurtenissen aan de grens met Belarus, heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan met noodmaatregelen die getroffen lidstaten kunnen inzetten. Mede gezien de afgenomen druk wordt hier momenteel niet meer over onderhandeld. Ook heeft de Commissie een wijziging van de Schengengrenscode zodat lidstaten effectiever maatregelen kunnen inzetten in het geval derde landen migratie als politiek middel inzetten tegen lidstaten. Tijdens de JBZ-raad van 9 en 10 juni is een algemene oriëntatie over dit voorstel bereikt. De aanpak van de instrumentalisering van migratie staat ook centraal tijdens de twee hoogambtelijke bijeenkomsten die in 2022 onder het Nederlands voorzitterschap van de Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees worden georganiseerd.

6.2 Wat is de omvang van vertrek uit de EU?

Vertrek uit de Europese Unie of Nederland kan om verschillende redenen plaatsvinden. Wanneer personen met geldig verblijfsrecht er vrijwillig voor kiezen om een land te verlaten, wordt gesproken over emigratie. Het komt ook voor dat migranten geen verblijfsrecht (meer) hebben en verplicht zijn een land te verlaten. Onder deze categorie vallen onder andere aantoonbaar en niet-aantoonbaar vertrek.

6.2.1 Emigratie

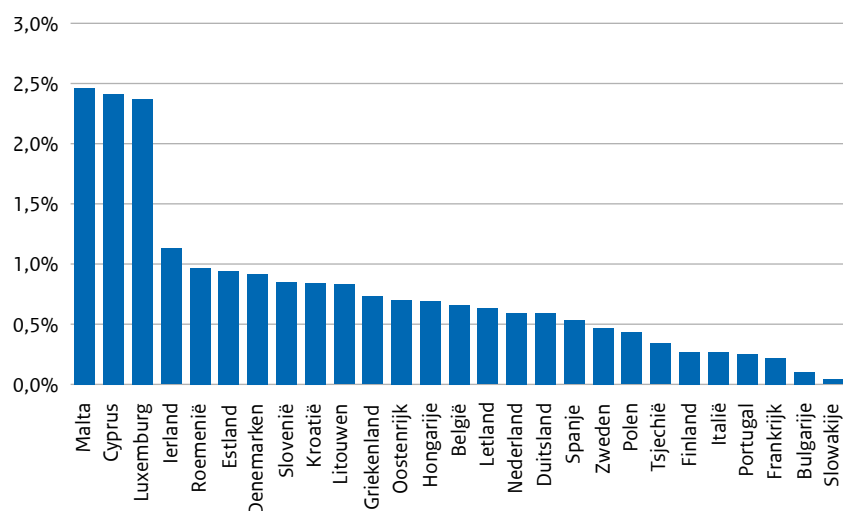
Vanuit de EU emigreren ieder jaar EU-burgers en mensen met een niet-EU nationaliteit naar andere EU-lidstaten en naar landen buiten de EU. Inzicht in deze emigratiebewegingen is afhankelijk van het uitschrijven door de emigrant uit de gemeentelijke administratie van de verschillende EU-lidstaten.



Figuur 83: Emigratie uit de EU-lidstaten en land van vestiging, 2020 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 31 maart 2022)

Van de personen die in 2020 uit een EU-lidstaat emigreerden, bleef 49% binnen de EU, 44% verhuisde naar een land buiten de EU en van 7% is niet bekend wat de volgende vestigingsplaats is.

Per hoofd van de bevolking hebben de lidstaten met een relatief kleine bevolkingsomvang relatief hoge emigratiecijfers. In 2020 voert Malta de lijst aan van hoogste percentage emigranten per hoofd van de bevolking, gevolgd door Cyprus en Luxemburg (ieder meer dan 2%). Andere lidstaten volgen op afstand, met Ierland (1,1%), Roemenië (1,0%) en Estland (0,9%). Nederland staat in 2020 op een zestiende plaats, met 0,6%.¹⁷⁹



Figuur 84: Emigratie uit de EU-lidstaten en land van vestiging, per hoofd van de bevolking, 2020 (Bron: Eurostat)

¹⁷⁹ Op het moment van schrijven zijn de Eurostat-cijfers over 2021 nog niet beschikbaar.

Net als in Nederland is in de EU ook sprake van niet-aantoonbaar vertrek, namelijk vertrekplichtige vreemdelingen die niet (meer) op het laatst bekende adres verblijven, zonder dat bekend is wanneer en waarheen ze zijn vertrokken. Gegevens hiervan zijn niet bekend op EU-niveau.

In de Terugkeerrichtlijn is vastgelegd dat EU-lidstaten een terugkeerbesluit moeten uitreiken aan vertrekplichtige vreemdelingen uit derde landen. In dit besluit wordt vastgesteld dat het verblijf van de vreemdeling onrechtmatig is en dat deze de EU moet verlaten binnen een bepaalde termijn en naar een specifiek land zover dat bekend is. In 2021 ontvingen in de EU ruim 334.000 derdelanders een terugkeerbesluit. In 2020 waren dit ruim 396.000 personen en in 2019 491.000 personen. Nederland reikte in 2021 aan ruim 17.000 derdelanders een terugkeerbesluit uit. In 2020 waren dit ruim 25.000 personen en in 2019 21.000 personen. In 2021 vertrokken bijna 83.000 derdelanders uit de EU na ontvangst van een terugkeerbesluit. In 2020 was dit aantal 70.000 en in 2019 142.000.¹⁸⁰

Vreemdelingen die zelfstandig vertrekken naar het land van herkomst doen dat vaak met behulp van de terugkeerondersteuning van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) of non-gouvernementele organisaties.

	Aantal migranten ondersteund door IOM
2019	28.260
2020	16.650
2021	17.090
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+3%

Figuur 85: Aantal migranten ondersteund door IOM in de EER, 2019-2021 (Bron: IOM)

In de Europese Economische Ruimte (EER) hebben in 2021 17.090 migranten bij het zelfstandig vertrek ondersteuning gekregen van IOM. De meeste migranten vertrokken uit Duitsland (40%), gevolgd door Griekenland (16%), België (10%) en Nederland (9%). De belangrijkste nationaliteiten waren Georgië (10%), Irak (9%) en Pakistan (7%).

Naast zelfstandig vertrek vindt ook gedwongen vertrek plaats, al dan niet onder begeleiding van de betreffende lidstaat of Frontex. Om gedwongen vertrek te kunnen realiseren, heeft de EU afspraken gemaakt met landen buiten de EU over de terugname van hun eigen onderdanen. De EU-lidstaten maken zowel gebruik van deze afspraken op EU-niveau als van hun eigen bilaterale afspraken. Deze afspraken over (gedwongen) terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen zijn vastgelegd in terug- en overnameovereenkomsten (hierna: T&O-overeenkomsten).

De EU heeft achttien T&O-overeenkomsten met derde landen¹⁸¹ gesloten en zes juridisch niet-bindende afspraken gemaakt.¹⁸² Terug- en overname vormt ook een onderdeel van

¹⁸⁰ Bron: Eurostat. Zowel de gegevens over terugkeerbesluiten als over vertrek zijn voor 2021 gebaseerd op tabellen met gegevens per kwartaal. De gegevens over 2020 en 2019 zijn gebaseerd op tabellen met gegevens per jaar. De gegevens uit beide tabellen kunnen daarom niet zondermeer onderling met elkaar worden vergeleken.

¹⁸¹ Met Hong Kong, Macau, Sri Lanka, Albanië, Rusland, Oekraïne, Noord-Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië, Moldavië, Pakistan, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Turkije, Kaapverdië en Wit-Rusland. Wit-Rusland heeft in oktober 2021 (formeel bekrachtigd december 2021) de T&O overeenkomst met de EU echter weer opgeschort.

¹⁸² Afghanistan, Guinee, Bangladesh, Ethiopië, Gambia, Ivoorkust

breder onderhandelingen. Op 3 december 2020 bereikten de hoofdonderhandelaars van de EU en de *Organisation of African, Caribbean and Pacific States* (OACP) bijvoorbeeld een politiek akkoord over een nieuwe partnerschapsovereenkomst die het huidige Cotonou-verdrag zal opvolgen. Het Post-Cotonou verdrag moet nog worden geratificeerd. In Benelux-verband zijn negentien T&O-overeenkomsten gesloten.¹⁸³

In 2021 assisteerde Frontex lidstaten bij de terugkeer van 18.300 personen naar 102 bestemmingslanden: in 4.670 gevallen betrof het zelfstandige terugkeer. De terugkeer verliep in 10.190 gevallen via een chartervlucht en in 8.110 gevallen via een lijnvlucht. In 2020 keerden 3.980 vreemdelingen terug via Frontex. Dit is in lijn met het nieuwe mandaat van Frontex waarbij Frontex naast grensbewaking ook ondersteunt bij terugkeeractiviteiten.

6.3 Wat is de omvang van toezicht in Nederland?

6.3.1 Wat is de procedure van grenstoezicht en toegangsweigering?

6.3.1.1 Grenstoezicht en de COVID-19-pandemie

Voor de start van de COVID-19-pandemie groeiden de passagiersaantallen van en naar Nederland jaarlijks. Met Schiphol als grootste doorlaatpost in Nederland, die tevens een belangrijke hub-functie heeft, zijn de gevolgen COVID-19-pandemie ook in Nederland voelbaar geweest, met name in 2020. In 2019 reisden nog ruim 81 miljoen passagiers via een van de vijf nationale luchthavens, inclusief transitpassagiers. In 2020 reisden nog slechts 23,6 miljoen passagiers via een van de vijf nationale luchthavens. In 2021 was dit hersteld tot 29,1 miljoen passagiers.¹⁸⁴ Volgens de gegevens van luchthaven Schiphol hadden in 2021 14,4 miljoen passagiers Schiphol als start- of eindpunt van hun vliegreis. In 2020 waren dat 12,1 miljoen passagiers en in 2019 nog 45,8 miljoen passagiers.¹⁸⁵

De COVID-19-pandemie lijkt minder impact te hebben gehad op de maritieme buitengrenzen. Door de politie werden in het 2021 in havengebied Rotterdam 67.800 opvarenden gecontroleerd. In 2020 waren dit 65.600 opvarenden en in 2019 75.000 opvarenden.

Op 1 juni 2021 trad de Wet quarantaineverplichting inreizigers in werking. De quarantaineplicht was één van de maatregelen die het kabinet nam om het risico op verspreiding van het COVID-19-virus en de komst van nieuwe virusmutaties tegen te gaan. Met de quarantaineplicht moesten reizigers uit aangewezen zeer hoogrisicogebieden verplicht tien dagen in quarantaine. Na vijf dagen mochten mensen zich, als zij geen klachten hebben die kunnen duiden op een coronabesmetting, laten testen. Na een negatieve test kon de quarantaine beëindigd worden. Als mensen geen negatieve test konden overleggen duurde de quarantaine, als men geen klachten had, maximaal tien dagen. De quarantaine- en testverplichting om in te reizen zijn in Nederland in maart 2022 afgeschaft. Hoewel er veel COVID-19-maatregelen zijn afgeschaft, geldt voor Nederland nog steeds een EU-inreisverbod. De verwachting is dat - gelet op de COVID-situatie in verschillende Europese landen en Nederland - het EU-inreisverbod in de komende periode wordt herzien.

¹⁸³ Met Armenië, Bosnië-Herzegovina, Bulgarije, Duitsland, Estland, Frankrijk, Hongarije, (ex-)Joegoslavië – waarbij moet worden gesteld dat de overeenkomst wel is overgenomen door Servië, maar niet door Montenegro (het werd door Montenegro wel als zodanig toegepast) – Kazachstan, Kosovo, Kroatië, Letland, Litouwen, Macedonië, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zwitserland.

¹⁸⁴ [Luchtvaart; maandcijfers Nederlandse luchthavens van nationaal belang \(cbs.nl\)](#)

¹⁸⁵ [Amsterdam Airport Schiphol](#)



6.3.1.2

Wat is de procedure van grenstoezicht en toegangsweigering?

Personen die het Schengengebied via Nederland willen in- of uitreizen, passeren een grensdoorlaatpost en ondergaan een persoonscontrole om vast te stellen of zij aan de toegangsvoorwaarden voldoen, zoals vastgesteld in de Schengengrenscore. De controle behelst onder meer identificatie en een verificatie van de identiteit en een check in de relevante systemen of iemand een gevaar vormt voor de openbare orde of de nationale veiligheid. Bij reizigers van buiten de EU wordt ook de zogenaamde 'doel, duur, middelen controle' uitgevoerd. Nederland zet voor het faciliteren van deze reguliere passagiersstromen in op het gebruik van innovatieve technologieën, zoals automatische grenspassages voor effectieve en efficiënte grenscontroles. Nederland investeert daarbij ook in faciliteringsprogramma's en innovatieve grensprojecten om grote stromen van reguliere passagiers te faciliteren, naast het gebruik van Europese datasystemen.

De grenscontrole wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en in het havengebied Rotterdam door de politie (district Zeehaven). Daarnaast bewaakt KMar het buitengrensgebied dat bestaat uit de maritieme kuststrook, haventerreinen en luchthavens om illegale grensoverschrijdingen en (migratie)criminaliteit te voorkomen en bestrijden. Op de Noordzee wordt grensbewaking in kustwachtverband uitgevoerd door de KMar.

Als een persoon niet aan de toegangsvoorwaarden voldoet en de toegang wordt geweigerd, heeft hij in beginsel de verplichting direct terug te keren naar het land van vertrek, het land van herkomst of een ander land waar hij toegang krijgt.

Er zijn verschillende categorieën toegangsgeweigerden:

1. Migranten die direct na weigering terugreizen met de luchtvaartmaatschappij of rederij waarmee ze zijn gekomen. Op de vervoerder rust de verplichting om de migrant weer te vervoeren naar het land van vertrek. De KMar kan deze verplichting opleggen aan de vervoerder.
2. Geweigerde migranten die moeten terugkeren na afhandeling van een strafrechttraject. De weigering blijft juridisch in stand tijdens deze afhandeling. Na bevel gevangenhouding draagt de KMar de zaak over aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V). Dit is de categorie Vreemdelingen in de Strafrechtketen (hierna: VRIS).
3. Migranten die direct na aankomst aan de buitengrens asiel vragen. Als de asielaanvraag in de grensprocedure door de IND wordt afgewezen, wordt de toegang geweigerd.
4. Geweigerde migranten voor wie directe terugkeer niet mogelijk is, bijvoorbeeld omdat onduidelijk is met welke maatschappij zij zijn aangekomen, en die geen asielaanvraag doen.

De migranten in de categorieën 3 en 4 kunnen alsnog worden toegelaten tot het Nederlandse grondgebied:

3. Migranten die aan de buitengrens asiel vragen worden door de KMar of de politie overgedragen aan de IND, zodat de asielaanvraag in de grensprocedure kan worden behandeld. De beslissing op de toelating wordt gedurende de behandeling van de asielaanvraag uitgesteld. Na afwijzing van de asielaanvraag en als het de migrant niet is toegestaan om in Nederland te verblijven, wordt de toegang alsnog geweigerd. Als blijkt dat niet binnen vier weken kan worden beslist op de aanvraag, wordt de migrant toegelaten tot Nederland en wordt de aanvraag in de reguliere asielprocedure afgehandeld.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen die asiel vragen geldt een aparte werkwijze. Wanneer bij de eerste beoordeling geen bijzonderheden worden geconstateerd, wordt de toegang verleend en worden de migranten na identificatie en registratie met gecontroleerd vervoer overgebracht naar Ter Apel. Bij indicaties van risico's voor het welzijn van het minderjarige kind of als wordt getwijfeld aan de relatie vindt verdere screening plaats op de Gesloten Gezinsvoorziening (hierna: GGV) in Zeist. Als wordt vastgesteld dat sprake is van risico's of de relatie niet wordt aangenomen, wordt de asielaanvraag van de volwassene in de grensprocedure behandeld. Het minderjarige kind verkrijgt toegang en wordt via Nidos opgevangen.

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen die asiel aanvragen aan de buitengrens geldt dat hun aanvraag niet in de grensprocedure wordt behandeld. Zij verkrijgen toegang tot Nederland en worden na identificatie en registratie met gecontroleerd vervoer overgebracht naar Ter Apel.

4. Als de toegang tot Nederland is geweigerd, kan deze persoon, bijvoorbeeld tijdens de asielprocedure of in afwachting van terugkeer, in grensdetentie worden gesteld (artikel 6 van de Vreemdelingenwet). De DT&V werkt eraan om de terugkeer zo snel mogelijk te realiseren. Als dit niet binnen een redelijke termijn lukt, bijvoorbeeld omdat het niet lukt om binnen afzienbare tijd vervangende reisdocumenten kunnen worden verkregen, moet de detentie worden opgeheven, waardoor feitelijk toegang wordt verleend.

6.3.1.3 Secundaire migratiestromen

Naast met reguliere passagiersstromen heeft Nederland ook te maken met secundaire migratiestromen. De asielinstroom in Nederland is veelal te herleiden tot secundaire migratie vanuit lidstaten van eerste aankomst via andere lidstaten naar Nederland. Het aantal migranten dat na een toegangswijgering asiel aanvraagt aan de buitengrenzen die door Nederland worden beheerd (lucht- en zeehavens) is relatief beperkt ten opzichte van het totaal aantal eerste asielaanvragen. Vanwege de geografische ligging van Nederland moet dit betekenen dat het merendeel van de asielzoekers via land naar Nederland reist. Dit is voor een deel terug te zien in de Eurodac-treffers van asielzoekers in Nederland. Zie voorts paragraaf 5.2.4.

6.3.2 Bij hoeveel personen is de toegang geweigerd aan de grens?

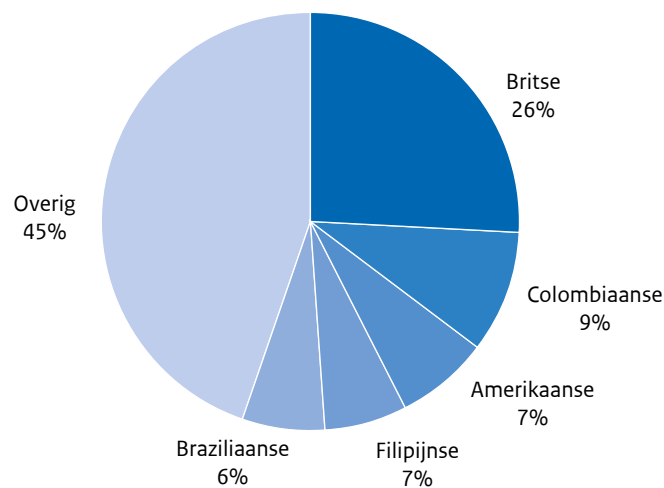
Als personen niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden, bijvoorbeeld omdat ze niet beschikken over de juiste documenten of een gevaar vormen voor de openbare orde, worden ze geweigerd aan de grens.

	Instroom	Afhandeling ¹⁸⁶	
		Direct verwijderd	Asielaanvraag
2019	3.870	3.000	920
2020	2.560	2.040	550
2021	4.890	3.280	1.120
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+98%	+61%	+104%

Figuur 86: Toegangswegeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen, 2019-2021 (Bron: KMar, Politie)

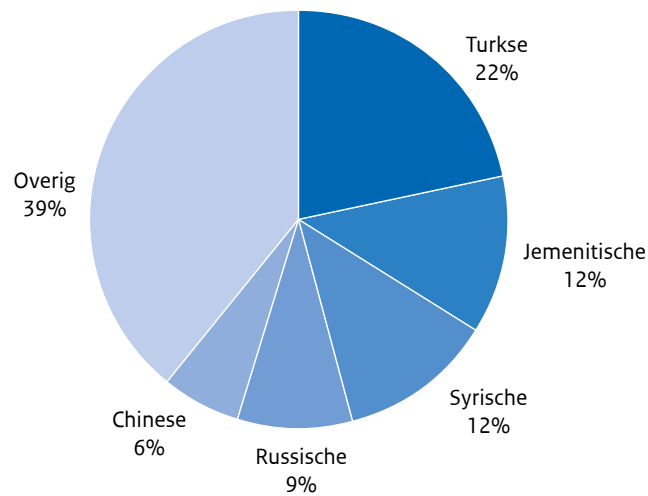
Met instroom wordt het totaal aantal migranten bedoeld dat aan de grens niet voldeed aan de voorwaarden voor inreis, en dus geweigerd kan worden. Indien asiel wordt aangevraagd, wordt de beslissing op de toelating opgeschort totdat is beslist op de asielaanvraag, of wordt beslist dat de aanvraag niet in de grensprocedure wordt afgedaan en wordt doorgeleid naar de reguliere asielpprocedure. Dit laatste is in een significant deel van de asielaanvragen aan de grens het geval.

De toename van het aantal toegangswegeringen is, naast aan de vermindering van de reisbeperkingen als gevolg van de COVID-19-pandemie, ook gerelateerd aan de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de Europese Unie. Britten moeten sinds 1 januari 2021 aan de (strengere) toegangseisen voor derdelanders voldoen. In 2021 werd aan 980 Britse vreemdelingen de toegang geweigerd. In 2019 bestond de top 3 nationaliteiten van toegangsgeweigerden uit Colombianen, Brazilianen en Peruanen. Van de vreemdelingen die in 2021 aan de buitengrens werden geweigerd door de KMar of de politie, keerde in 2021 ongeveer 67% direct terug naar het land waar ze vandaan kwamen.



Figuur 87: Top 5 Nationaliteiten toegangsgeweigerden, 2021 (Bron: KMar, Politie)

¹⁸⁶ Het is mogelijk dat meer zaken zijn afgehandeld in 2020 dan zijn ingestroomd omdat er geen sprake is van cohorten.



Figuur 88: Top 5 Nationaliteiten toegangsgeweigerden die asiel aanvroegen, 2021 (Bron: KMar, Politie)

Onder asielaanvraag is weergegeven hoeveel personen van de toegangsgeweigerden asiel hebben gevraagd en daarmee de asielprocedure zijn ingegaan. De meeste asielaanvragen werden ingediend door Turkse migranten, met een piek in de zomermaanden. Naast deze groep deden ook vreemdelingen met de Jemenitische en Syrische nationaliteit relatief vaak een asielaanvraag aan de grens. Daarbij kan sprake zijn van misbruik van legale reismogelijkheden. Nederland volgt deze ontwikkelingen nauw en neemt waar nodig maatregelen, bijvoorbeeld door het invoeren van een airport transit visum.

6.3.2.1

Valse en vervalste documenten

Aan de grens controleren grenswachters het reisdocument van zowel EU-burgers als van burgers van buiten de EU. Daarbij vindt een controle plaats in de relevante systemen en controleren de grenswachters de documenten op echtheidskenmerken.

	Aantal incidenten	Aantal valse of vervalste documenten
2019	1.036	1.487
2020	878	1.338
2021	969	1.465
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+10%	+9%

Figuur 89: Aantal incidenten en het aantal aangetroffen valse of vervalste documenten bij grensoverschrijdingslocaties, 2019-2021 (Bron: ECID)¹⁸⁷

In 2021 hebben 969 incidenten plaatsgevonden waarbij het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) valse of vervalste documenten heeft onderkend bij grensoverschrijdingslocaties, waarvan het merendeel op luchthavens. Daarbij werden 1.465 valse of vervalste documenten aangetroffen.

¹⁸⁷ Deze cijfers zijn afkomstig uit het [Statistisch jaaroverzicht van identiteits-/documentfraude in 2021](#) van het ECID. Het ECID is een samenwerkingsverband tussen de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de Nationale Politie, gespecialiseerd in identiteitsvaststelling en identiteitsfraude, in het bijzonder op het gebied van reis-, verblijfs- en identiteitsdocumenten. Deze cijfers zijn niet vergelijkbaar met de cijfers in de vorige editie van de Staat van Migratie.

6.3.2.2

Mensensmokkel

Mensensmokkelaars proberen migranten op irreguliere wijze in het Schengengebied te krijgen, bijvoorbeeld door het regelen van vervoer, valse of vervalste documenten en/of informatie. Medewerkers van de KMar zijn getraind om op signalen van mensensmokkel te letten bij grenscontroles en tijdens controles in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV).

	Aantal geregistreerde incidenten	Aantal aanhoudingen
2020	160	210
2021	190	250
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+21%	+22%

Figuur 90: Incidenten mensensmokkel bij buitengrenzen en MTV, 2020-2021 (Bron: KMar)¹⁸⁸

In 2021 zijn door de KMar 190 incidenten mensensmokkel geregistreerd. Er zijn hierbij 250 personen aangehouden.

6.3.2.3

Inklimmers

Nederland heeft, net als andere lidstaten van de EU die ferryverbindingen hebben met het Verenigd Koninkrijk, te maken met zogeheten inklimmers. Migrantten proberen, door zich te verstoppert in (vracht)wagens en containers, grenscontroles te omzeilen en irregulier het Verenigd Koninkrijk in of uit te reizen. De afgelopen jaren zijn de controles van de KMar en de politie bij de maritieme grensdoorlaatposten en rondom de havengebieden geïntensiveerd en is de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk versterkt. Ook de private sector, onder andere de vervoerders, heeft maatregelen getroffen. Hierdoor zijn de afgelopen jaren meer inklimmers aangetroffen. Sommige aangetroffen inklimmers moeten Nederland verlaten, omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden voor rechtmatig verblijf in Nederland. Anderen zijn rechtmatig in Nederland maar plegen een strafbaar feit door niet via een grensdoorlaatpost uit te reizen of door bijvoorbeeld op verboden terrein te zijn. Voor inklimmers die in Nederland zijn binnen de visumvrijetermijn, vervalt daarmee ook het rechtmatig verblijf op grond van artikel 12 Vreemdelingenwet.

	KMar	Politie
2019	910	480
2020	450	480
2021	570	780
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+26%	+62%

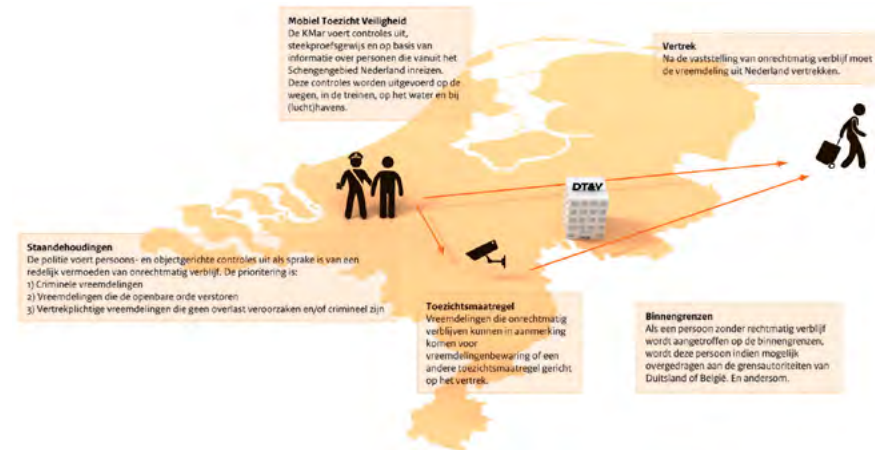
Figuur 91: Aantal aangetroffen inklimmers aan de buitengrenzen, 2019-2021 (Bron: KMar, Politie)

Het totaal aantal inklimmers is weer vrijwel even hoog als voor de COVID-19-pandemie. In 2020 was het aantal inklimmers aanzienlijk lager door het lagere aantal reisdrevingen als gevolg van de COVID-19-pandemie. Er is een verschuiving zichtbaar van het werkterrein van de KMar naar de (zeehaven)politie. Deze verschuivingen vinden periodiek plaats als inklimmers nieuwe werkwijzen hanteren. De registratie van inklimmers beperkt zich tot de maritieme grensbewaking. Inklimmers die door de KMar in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) worden aangetroffen, worden geregistreerd als mensensmokkel. Ook inklimmers die door de politie elders in het land worden aangetroffen, zoals op parkeerplaatsen voor vrachtwagens, zijn niet inbegrepen bij deze cijfers.

¹⁸⁸ Vanwege de overgang op een nieuw systeem zijn deze gegevens niet vergelijkbaar met de gegevens in de Staat van Migratie 2021.

6.3.3

Hoe verloopt het proces van toezicht?



In Nederland zijn de KMar en de politie verantwoordelijk voor vreemdelingentoezicht gericht op de bestrijding van onrechtmatig verblijf.

De KMar voert controles uit in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (hierna: MTV), steekproefsgewijs en op basis van informatie over personen die vanuit andere landen van het Schengengebied Nederland inreizen. Deze MTV-controles worden uitgevoerd op de wegen, in de treinen, op het water, bij lucht- en maritieme havens. Wanneer een persoon zonder rechtmatig verblijf wordt aangetroffen op de grens met Duitsland of België, wordt deze persoon - indien mogelijk - overgedragen aan de grensautoriteiten van Duitsland of België.

De politie is verantwoordelijk voor het binnenlands vreemdelingentoezicht. De uitvoering van deze migratietaken is belegd bij de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). De AVIM voert zowel object- als persoonsgerichte controles uit als sprake is van een redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf. Persoonsgerichte controles worden bijvoorbeeld uitgevoerd op de laatste bekende plaats van verblijf, nadat een vreemdeling niet aan zijn meldplicht heeft voldaan. Of op basis van een verzoek van andere ketenpartners, zoals de IND of DT&V, als het verblijfsrecht van een vreemdeling is ingetrokken. Ook kunnen aanwijzingen en tips worden opgevolgd als deze voldoende concreet zijn. Daarbij kan de politie, mits voorzien van een machtiging, elke plaats in Nederland binnentreden.

Voor de object- en persoonsgerichte controles geldt de volgende prioritering:

- Vreemdelingen die antecedenten hebben (al dan niet onrechtmatig in Nederland);
- Vreemdelingen die de openbare orde verstoren of anderszins overlast veroorzaken;
- Vertrekplichtige vreemdelingen die geen overlast veroorzaken en/of antecedenten hebben.

Als de vreemdeling in het vreemdelingentoezicht door KMar of politie wordt aangetroffen geen rechtmatig verblijf heeft en wordt gezocht vanwege criminele antecedenten, wordt hij direct overgedragen aan de strafrechtketen. Het uitgangspunt is dat criminele onrechtmatig verblijvende vreemdelingen na het uitzitten van hun straf Nederland aantoonbaar verlaten, bij voorkeur vanuit de strafrechtelijke detentie. De samenwerking tussen de strafrecht- en de migratieketen bij de zogeheten VRIS-ers (Vreemdelingen in de Strafrechtketen) is vastgelegd in de ketenprocesbeschrijving VRIS. Hiertoe voeren de AVIM of de KMar bij het aantreffen van een vreemdeling identiteitsonderzoeken en -controles uit.

De onrechtmatig verblijvende vreemdeling die in het toezicht wordt aangetroffen en geen aanvraag voor asiel of regulier verblijf indient, krijgt een terugkeerbesluit opgelegd met een

vertrektermijn van 28 dagen.¹⁸⁹ Uitgangspunt is vrijwillig vertrek uit Nederland. De DT&V en de IOM kunnen hier eventueel in ondersteunen. Waar de vertrekplichtige vreemdeling niet zelfstandig vertrekt, kan de overheid gedwongen vertrek ter hand nemen. Zo kan, wanneer sprake is van een risico dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht en er zicht is op vertrek, vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting worden opgelegd. Van daaruit wordt door de DT&V gewerkt aan het vertrek. Vreemdelingenbewaring is echter een zogeheten ultimum remedium. Waar mogelijk wordt volstaan met een lichtere toezichtsmaatregel om toe te zien op het vertrek, zoals een meldplicht of een vrijheidsbeperkende maatregel.

6.3.3.1

Hoeveel toezichtscontroles zijn uitgevoerd?

	MTV Lucht	MTV Land	Aantal gecontroleerde personen bij MTV Land	Resultaten MTV Land	
				Aangetroffen illegalen	Aantal asielaanvragen tijdens MTV
2020	5.810	6.660	134.830	570	240
2021	7.920	7.460	114.380	640	1.700
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+36%	+12%	-15%	+13%	+616%

Figuur 92: Aantallen MTV-controles en resultaten, 2020-2021 (Bron: KMar)¹⁹⁰

Bij de MTV-controles zijn door de KMar in 2021 meer personen met onrechtmatig verblijf aangetroffen en meer asielaanvragen gedaan dan in 2020. De grote stijging in het aantal asielaanvragen tijdens MTV komt, omdat in deze cijfers ook Afghaanse evacués zijn opgenomen waarvoor de KMar de identificatie en registratie heeft gedaan.

	Aantal objectgerichte controles	Aantal persoonsgerichte controles	% personen aangetroffen bij persoonscontroles
2019	1.180	3.970	27%
2020	430	1.990	35%
2021	500	2.480	41%
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+17%	+25%	

Figuur 93: Aantal controles in het kader van Binnenlands Vreemdelingtoezicht, 2019-2021 (Bron: Politie)

In 2021 zijn door de politie vanwege de COVID-19-pandemie minder object- en persoonsgerichte controles uitgevoerd dan in 2019. Het personeel is op een alternatieve manier ingezet, onder andere met een adviserende taak bij de binnengrenzen met België en Duitsland. Evenwel waren de persoonsgerichte controles die werden uitgevoerd vaker effectief, in de zin dat bij een controle vaker vreemdelingen zonder verblijfsrecht werden aangetroffen.

¹⁸⁹ De periode van 28 dagen kan worden verkort als er een risico is dat de vreemdeling zich zal onttrekken aan het toezicht, als een vreemdeling een gevaar vormt voor de openbare orde, of nationale veiligheid, of als diens aanvraag voor een verblijfsvergunning of voor de verlenging van diens verblijfsvergunning als kennelijk ongegrond is afgewezen.

¹⁹⁰ Vanwege de overgang op een nieuw systeem zijn deze gegevens niet vergelijkbaar met de gegevens in de Staat van Migratie 2021.

Ongewenstverklaringen

Een vreemdeling die een gevaar vormt voor de openbare orde en veiligheid kan op grond van artikel 67 Vreemdelingenwet ongewenst worden verklaard. Het betreft veelal personen die veroordeeld zijn voor een misdrijf waarop een gevangenisstraf staat van 3 jaar of meer. Een ongewenstverklaring kan enkel opgelegd worden in zaken waarin de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is. Een ongewenstverklaring kan derhalve worden opgelegd aan EU-burgers en hun familieleden, vreemdelingen met verblijfsrecht in een EU-lidstaat, Dublinclaimanten, grensgeweigerden en aan derdelanders die zich op het moment van het besluit niet (meer) in Nederland bevinden.

Zware inreisverboden

Een inreisverbod is een besluit waarbij de vreemdeling de toegang tot en het verblijf op het grondgebied van de EU-lidstaten voor een bepaalde termijn wordt verboden. Een inreisverbod kan alleen worden opgelegd als een terugkeerbesluit is opgelegd. Met een terugkeerbesluit wordt vastgesteld dat het verblijf van een vreemdeling onrechtmatig is of onrechtmatig wordt verklaard, en wordt een terugkeerverplichting opgelegd al dan niet met een vertrektermijn en naar een bepaald land. Een terugkeerbesluit kan alleen worden opgelegd in zaken waarin de terugkeerrichtlijn van toepassing is en als de vreemdeling zich in Nederland bevindt.

Een inreisverbod wordt in beginsel opgelegd voor de duur van maximaal vijf jaar. Echter, als de vreemdeling een actuele bedreiging van een fundamenteel belang van de samenleving vormt, kan een inreisverbod van 10 of 20 jaar worden opgelegd. Dit is onder meer het geval als er sprake is van:

- Een veroordeling naar aanleiding van een geweldsdelict of opiumdelict;
- Een veroordeling tot een vrijheidsstraf wegens een misdrijf waartegen een gevangenisstraf van meer dan zes jaren is bedreigd;
- Toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag (o.a. oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid); of
- De oplegging van een tbs-maatregel.

Een inreisverbod van 1 of 2 jaar is een zogeheten 'licht' inreisverbod. Een inreisverbod van meer dan 2 jaar is een 'zwaar' inreisverbod.

	Ongewenstverklaring	Zwaar inreisverbod	Totaal
2019	470	190	650
2020	360	220	580
2021	350	200	550
% verschil 2021 t.o.v. 2020	-3%	-11%	-6%

Figuur 94: Opgelegde ongewenstverklaringen en zware inreisverboden (Bron: IND)

Door de IND ingetrokken en afgewezen verblijfsvergunningen asiel

De IND kan op grond van de Vreemdelingenwet verblijfsvergunningen asiel intrekken of aanvragen voor een verblijfsvergunning asiel afwijzen indien de vreemdeling (onherroepelijk) is veroordeeld voor een (bijzonder) ernstig misdrijf. Voorheen werden deze aantallen opgenomen in het Incidentenoverzicht. Vanaf heden wordt dit aantal opgenomen in de Staat van Migratie.

De IND dient een asielaanvraag te toetsen aan de geldige wet- en regelgeving. Voordat een asielaanvraag op grond van openbare orde wordt afgewezen, wordt eerst beoordeeld of de vreemdeling op grond van zijn individuele omstandigheden of het landgebonden asielbeleid in aanmerking komt voor internationale- bescherming. Als de vreemdeling niet in aanmerking komt voor een asielvergunning, dan wordt de aanvraag op inhoudelijke gronden afgewezen.

De openbare orde is dan in beginsel niet de grond waarop de aanvraag wordt afgewezen.¹⁹¹ Wel kan de openbare orde dan nog worden betrokken bij het verkorten van de vertrektermijn en het opleggen van een inreisverbod. Een afwijzing of intrekking van een asielvergunning op grond van openbare orde kan slechts geschieden wanneer de vreemdeling (onherroepelijk) is veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf (minimaal tien maanden gevangenisstraf) in het geval van een verdragsvluchteling, of voor een ernstig misdrijf (zes maanden) bij subsidiaire bescherming, en er een gevaar is voor de samenleving. Daarnaast dient voor een intrekking gekeken te worden naar de glijdende schaal in het kader van de openbare orde¹⁹². Hoe langer de vreemdeling rechtmatig in Nederland verblijft, hoe hoger de straf moet zijn om tot beëindiging van het verblijfsrecht over te kunnen gaan. Voorts moet voor een intrekking eveneens aan het Europees rechtelijk openbare orde criterium worden getoetst. Dit criterium behelst dat een vergunning kan worden ingetrokken wanneer het persoonlijk gedrag van de vreemdeling een actuele, werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving vormt. Onderstaande figuur laat het aantal verblijfsvergunningen asiel zien dat is ingetrokken en het aantal asielaanvragen dat is afgewezen op grond van de openbare orde. Dit kunnen zowel eerste als opvolgende asielaanvragen zijn.

	Intrekkingen	Afwijzingen
2019	30	30
2020	40	30
2021	20	20
% verschil 2021 t.o.v. 2020	- 50%	-33%

Figuur 95: Aantallen ingetrokken asielvergunningen en afgewezen asielaanvragen op grond van de openbare orde, 2019-2021 (Bron: IND)

In 2021 zijn op grond van openbare orde 20 verblijfsvergunningen asiel ingetrokken en 20 asielaanvragen afgewezen. In 2020 ging het om 40 intrekkingen en 30 afwijzingen. In 2019 ging het om 30 intrekkingen en 30 afwijzingen.¹⁹³

6.3.3.3

Hoeveel vertrekplichtige vreemdelingen zitten in vreemdelingenbewaring?

Bij toegangswijgering van een vreemdeling aan de grens (artikel 6 Vreemdelingenwet) of als een vreemdeling zonder rechtmatig verblijf in Nederland wordt aangetroffen of een negatieve beschikking op een asielaanvraag heeft ontvangen (artikel 59 Vreemdelingenwet) kan een vreemdeling in bewaring worden geplaatst.¹⁹⁴ De groep vreemdelingen in bewaring vanwege onrechtmatig verblijf is het grootst.

¹⁹¹ Dit geldt niet voor artikel 1F van het vluchtelingenverdrag. Dit wordt altijd getoetst en kan ook een afzonderlijke afwijzingsgrond zijn.

¹⁹² Zie hiervoor artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit.

¹⁹³ Dit is het totaal aantal zaken waar de asielaanvraag is afgewezen dan wel de asielvergunning is ingetrokken op grond van de openbare orde. Tegen de afwijzing van een asielaanvraag dan wel intrekking van een asielvergunning kunnen rechtsmiddelen worden aangewend. De mogelijkheid bestaat dat naar aanleiding van een beroepsprocedure het besluit tot afwijzen van de asielaanvraag of intrekken van de asielvergunning geen standhoudt.

¹⁹⁴ Als de cijfers horende bij artikelen 6 en 59 bij elkaar zijn opgeteld, is dit een combinatie van grensdetectie (art 6) en vreemdelingenbewaring (art 59). Voor de leesbaarheid wordt de term vreemdelingenbewaring gehanteerd als het gaat om de combinatie.

Aantal instroom	Totaal	waarvan art 59	waarvan art 6
2019	3.780	3.410	370
2020	2.360	2.130	230
2021	2.930	2.690	240
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+24%	+26%	+4%

Figuur 96: Instroom in vreemdelingenbewaring, 2019-2021 (Bron: DJI)

De instroom in vreemdelingenbewaring is nog niet op het niveau van 2019. Dit kan worden herleid tot de effecten die de COVID-19-pandemie heeft (gehad) op het vertrekproces. Daarnaast kunnen vreemdelingen met de Marokkaanse en Algerijnse nationaliteit nog maar beperkt in vreemdelingenbewaring worden gesteld als gevolg van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling).

Ten aanzien van Marokko heeft de Afdeling op 2 april 2021 geoordeeld dat er onvoldoende zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn bestaat, omdat er sinds 2019 voor gedwongen vertrek geen laissez passers meer zijn afgegeven door de Marokkaanse overheid. Daarbij betreft de Afdeling dat vanwege Covid-19-beperkingen geen groepsrepresentaties plaatsvinden ten behoeve van gedwongen terugkeer.¹⁹⁵ Ten aanzien van Algerije heeft de Afdeling in een uitspraak van 17 september 2021 overwogen dat gedwongen terugkeer voor ongedocumenteerden niet mogelijk is binnen een redelijke termijn door de combinatie van het voor langere tijd uitblijven van vervangende reisdocumenten en reisbeperkingen door COVID-19-pandemie.¹⁹⁶ Op 4 mei 2022 heeft de Afdeling geoordeeld dat er nog steeds onvoldoende zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn bestaat, omdat de Algerijnse autoriteiten nog geen laissez-passers hebben verstrekt. Zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn is een voorwaarde voor inbewaringstelling.

De top 3 herkomstlanden van vreemdelingen die in 2021 in vreemdelingenbewaring zijn ingestroomd, zijn Albanië (15%), Marokko (10%) en Algerije (10%). In 2020 en 2019 bestond de top 3 uit dezelfde herkomstlanden.

6.4 Hoeveel migranten zijn uit Nederland vertrokken en hoe verloopt het vertrekproces?

6.4.1 Hoeveel personen zijn geëmigreerd uit Nederland?

	Immigratie	Emigratie	Migratiesaldo
2019	269.064	161.029	108.035
2020	220.853	152.494	68.359
2021	252.528	145.330	107.198
% verschil 2021 tov 2020	+14%	-5%	+57%

Figuur 97: Immigratie en emigratie, inclusief personen met de Nederlandse nationaliteit, 2019-2021 (Bron: CBS)

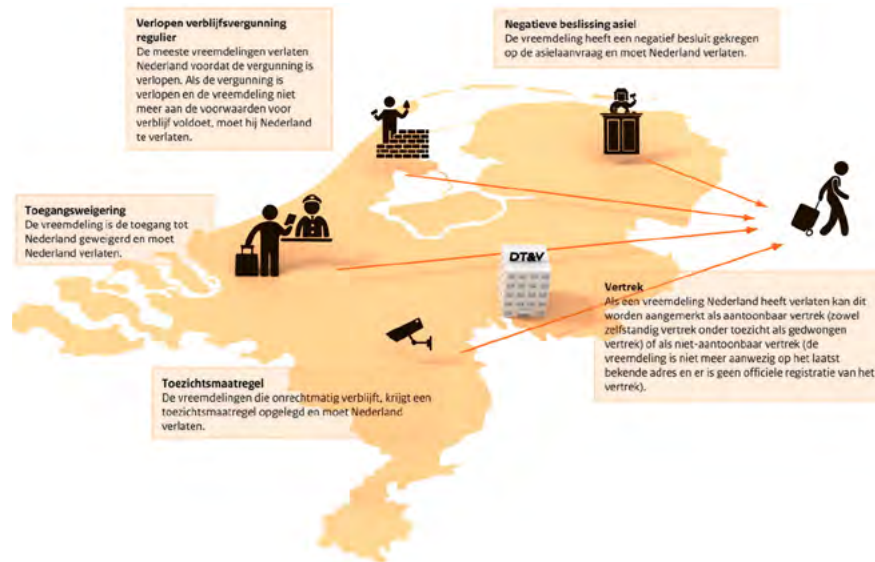
In 2021 is de immigratie naar Nederland weer toegenomen, met 14% ten opzichte van 2020. De emigratie is verder gedaald. Dit is inclusief migranten met de Nederlandse nationaliteit. De immigratie is zich daarmee aan het herstellen naar het niveau van voor de COVID-19-pandemie. De emigratie laat een dergelijk herstel nog niet zien. De emigratie bevond zich daarmee op het niveau van 2013.

¹⁹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020-2021, 19637, nr. 2739.

¹⁹⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19637, nr. 188.

6.4.2

Hoe verloopt het proces van vertrek van vertrekplichtige vreemdelingen?



Als een vreemdeling geen rechtmatig verblijf in Nederland (meer) heeft, is vertrek de volgende stap. Dit geldt onder andere voor personen die de toegang tot Nederland is geweigerd, in het toezicht worden aangetroffen zonder rechtmatig verblijf of een afwijzing hebben ontvangen op hun verblijfsprocedure (regulier en asiel) samen.

6.4.3

Hoeveel vertrekplichtige vreemdelingen zijn vertrokken uit Nederland?

Er zijn verschillende definities waarmee inzicht kan worden gegeven van het vertrek van vreemdelingen uit Nederland. Er bestaat hiervoor – anders dan bij bijvoorbeeld het aantal asielaanvragen – geen eenduidige definitie.

In de vorige paragraaf werd het emigratiecijfer gepresenteerd. Dit aantal is gebaseerd op de BRP-registraties van gemeentes. Het vertrek van vreemdelingen die niet staan ingeschreven in de BRP – zoals illegale vreemdelingen – wordt hierin niet meegeteld. Het vertrek van reguliere vreemdelingen wordt wel meegeteld.

Het ketenbreed vertrek is gebaseerd op de vertrekregistraties van de KMar, politie en DT&V. Het gaat niet alleen om afgewezen asielzoekers, maar ook om vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, vreemdelingen van wie de vergunning is ingetrokken of niet meer geldig is en vreemdelingen aan wie door de KMar de toegang tot Nederland is geweigerd en die zijn vertrokken naar het land van herkomst of een ander land.

Het vertrek uit de caseload van de DT&V omvat het vertrek van vreemdelingen die behoren tot de doelgroepen van de DT&V.

Tot slot, wordt op Europees niveau onderscheid gemaakt tussen vertrek dat onder de Terugkeerrichtlijn valt (in beginsel naar landen buiten de EU) en overdrachten die vallen onder de Dublinverordening. Deze overdrachten worden vanuit nationaal perspectief wel meegeteld als 'vertrek', maar vanuit Europees perspectief niet. Ook wordt in Europees verband zelfstandig vertrek zonder toezicht niet meegeteld als vertrek.

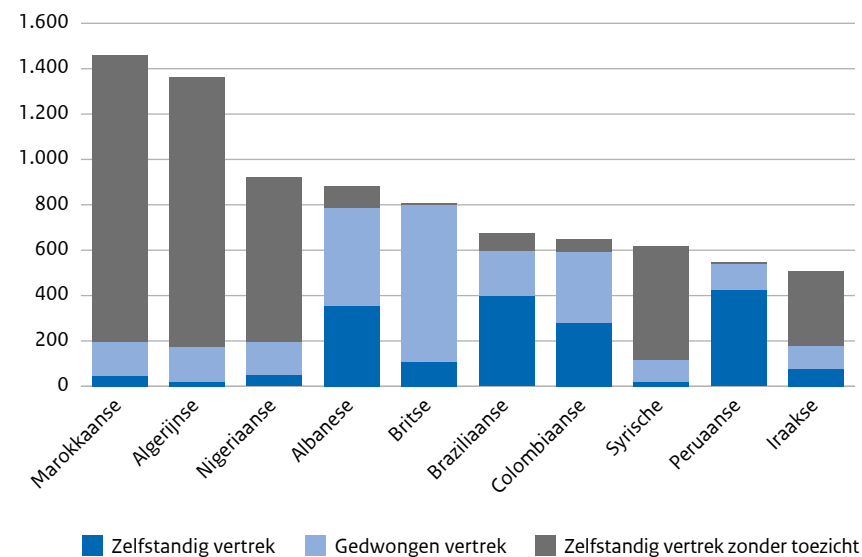
6.4.3.1

Ketenbreed vertrek

	Vertrek totaal	Aantoonbaar vertrek		Niet-aantoonbaar vertrek
		waarvan gedwongen	waarvan zelfstandig	waarvan zelfstandig zonder toezicht
2019	25.600	6.570	5.100	13.940
2020	18.780	3.880	5.140	9.770
2021	18.480	5.110	4.710	8.660
% verschil 2021 t.o.v. 2020	-2%	+32%	-8%	-11%

Figuur 98: [Ketenbreed vertrek](#), 2019-2021 (Bron: JenV)

In 2021 zijn ketenbreed 18.480 vreemdelingen vertrokken die geen rechtmatig verblijf in Nederland hadden. Dit is 2% minder dan in 2020. In 2021 heeft iets meer dan de helft van de vreemdelingen Nederland aantoonbaar verlaten. Iets minder dan de helft is zelfstandig zonder toezicht vertrokken.



Figuur 99: Top 10 nationaliteiten [ketenbreed vertrek](#), 2021 (Bron: JenV)

6.4.3.2

Vertrek via DT&V

De DT&V heeft de taak om vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven te laten vertrekken. Aansluitend bij de wettelijke plicht die een vreemdeling (met uitzondering van Dublinclaimanten) heeft om eigenstandig te vertrekken, is het uitgangspunt dat de DT&V het zelfstandig vertrek stimuleert. Een deel van de vreemdelingen verlaat het land niet uit eigen beweging. In dat geval kan de DT&V waar mogelijk een gedwongen vertrek organiseren.

			2019	2020	2021	% verschil 2021 t.o.v. 2020
Aantoonbaar vertrek	Zelfstandig	Land van herkomst	3.200	1.980	1.700	-14%
		Onder Dublin verordening	1.050	540	260	-52%
		Andere landen	210	100	140	+40%
		Totaal	4.460	2.630	2.100	-20%
	Gedwongen	Land van herkomst	1.150	760	920	+21%
		Onder Dublin verordening	1.380	740	590	-20%
		Andere landen	240	150	120	-20%
		Totaal	2.760	1.650	1.630	-1%
Niet-aantoonbaar vertrek	Zelfstandig zonder toezicht	Totaal	9.660	6.880	5.600	-19%
		Waarvan op enig moment sprake van Dublin Claim	3.940	2.040	1.710	-16%
Uitstroom zonder vertrek		Vergunning	1.530	560	800	+43%
		Procedurele/ administratieve uitstroom	3.010	2.970	3.030	+2%
		Totaal	4.550	3.530	3.840	+9%
Totaal			21.450	14.690	13.160	-10%

Figuur 100: [Vertrek via de DT&V](#), 2019-2021 (Bron: DT&V)¹⁹⁷

De meeste personen die aantoonbaar vertrekken, vertrekken naar het land van herkomst. In 2021 was dit aandeel 70%, waarvan 46% zelfstandig en 24% gedwongen is vertrokken. Daarnaast bestond 23% van het aantoonbaar vertrek uit vertrek naar een andere EU-lidstaat in het kader van de Dublinverordening. De resterende 7% betreft aantoonbaar vertrek naar ander derde landen.

Het vertrek uit de caseload van DT&V was in 2021 lager dan in 2020. Het herstel van het terugkeerproces wordt gehinderd door de testvereisten die nog steeds door bestemmingslanden worden gesteld.

Naar aanleiding van de motie Valstar¹⁹⁸ heeft het kabinet de mogelijkheden onderzocht om in uiterst geval gedwongen een coronatest af te nemen. De Tweede Kamer is op 2 maart 2022 over de uitkomsten van deze verkenning geïnformeerd.¹⁹⁹ De conclusie van de verkenning was dat de Nederlandse overheid niet meer beschikt over een effectief instrumentarium om het vertrek van vreemdelingen die hier niet (meer) rechtmatig verblijven te bewerkstelligen, indien de vreemdeling weigert zich te laten testen en/of vaccinatiegegevens te delen. Tegen deze achtergrond is besloten om een wetsvoorstel te initiëren waarmee in de Vreemdelingenwet 2000 een grondslag wordt gecreëerd voor het afnemen van een test onder dwang bij vreemdelingen die de plicht hebben om Nederland te verlaten en die weigeren zich kort

¹⁹⁷ Net als de meeste andere ketenpartners kent ook de DT&V na afloop van een kalenderjaar nog naregistratie. Dit betreft vreemdelingen waarvan het vertrek pas na de jaarwisseling bekend is geworden bij de DT&V of verwerkt. De vermelde cijfers betreffen de stand op 31 december van het betreffende kalenderjaar.

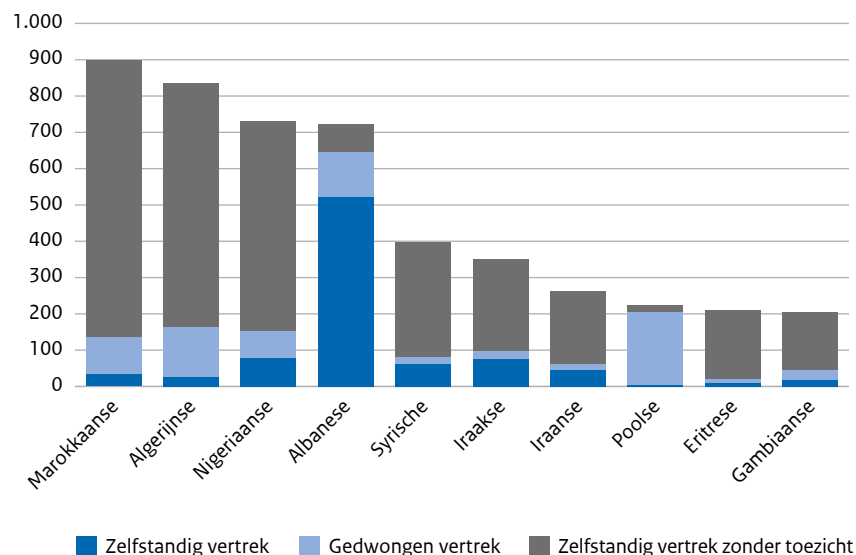
¹⁹⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925-VI, nr. 58

¹⁹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19637, nr. 2824

voor (gedwongen) terugkeer vrijwillig te laten testen. Tevens wordt een grondslag gecreëerd voor het delen van de testuitslag met de DT&V. Dit wetsvoorstel wordt momenteel uitgewerkt. In 2021 zijn in totaal 1.360 vluchten geannuleerd vanwege vreemdelingen die weigeren medewerking te verlenen aan de voor vertrek benodigde afname van een coronatest. Als gevolg van testweigering zijn in 2021 ook 500 uiterste overdrachtsdata (UOD's) in Dublinzaken verlopen. Dit heeft tot gevolg dat Nederland verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van betreffende asielaanvragen.

Het grootste deel van vertrek via DT&V vindt zonder toezicht plaats. Om een beter inzicht te krijgen in vertrek zonder toezicht is in 2021 een analyse uitgevoerd door de Analyse Proeftuin Migratieketen.²⁰⁰ Voor deze analyse is gekeken naar vertrek met onbekende bestemming (MOB) uit de COA-opvang in de jaren 2015 tot en met 2020 van personen met de Afghaanse, Algerijnse, Iraakse, Libische, Marokkaanse, Nigeriaanse en Tunesische nationaliteit. Deze nationaliteiten vertrekken in absolute (Afghaanse, Algerijnse, Iraaks, Marokkaans) of procentuele (Libisch en Tunesisch) aantallen het vaakst MOB.²⁰¹ Uit de analyse bleek onder meer dat iets meer dan de helft, te weten 53%, van alle personen die MOB vertrekken, opnieuw in de vreemdelingenketen wordt aangetroffen. Dit houdt in dat de IND, COA, DT&V of DJI de vreemdeling na diens vertrek zonder toezicht weer registreert. Een groot deel wordt geregistreerd door de IND na een Dublinclaim, wat betekent dat deze vreemdeling een asielaanvraag heeft ingediend in een andere lidstaat.

Een ander relevant onderzoek in dat verband is de laatste 'illegalenschatting', uitgevoerd door de Universiteit Utrecht in opdracht van het WODC. Bedroeg het aantal illegalen in 1997 naar schatting nog ruim 194.000. In die periode 2017-2018 was het aantal volgens dezelfde rekenmethode gedaald naar circa 23.000. Wanneer een andere rekenmethode wordt gehanteerd, wordt het aantal onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen voor de periode 2017-2018 geschat tussen de circa 23.000 en 58.000.²⁰²



Figuur 101: Top 10 nationaliteiten [vertrek uit caseload DT&V](#), 2021 (Bron: DT&V)

Van de top 10 nationaliteiten verliep het vertrek uit de caseload van de DT&V in 2021 veelal via zelfstandig vertrek zonder toezicht en in minder mate via gedwongen vertrek. Het vertrek van Albanese vreemdelingen is hierop een uitzondering.

²⁰⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19637, nr. 2814

²⁰¹ De Nigeriaanse nationaliteit is opgenomen in de analyse omdat berichtgeving over deze groep de aanleiding vormde voor de toezegging aan de Tweede Kamer om de analyse uit te voeren.

²⁰² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19637, nr. 2619

Zelfstandig vertrek

Zelfstandig vertrek is het uitgangspunt van het terugkeerbeleid en de overheid stimuleert dit door ondersteuning aan te bieden. Onder andere de DT&V wijst vreemdelingen op de mogelijkheid tot vrijwillig vertrek gefaciliteerd door IOM en op de herintegratieondersteuning die IOM of NGO's kunnen bieden. IOM biedt aan vreemdelingen uit bepaalde landen ook herintegratieondersteuning en extra ondersteuning aan kwetsbare vreemdelingen, zoals aan migranten met gezondheidsproblemen, slachtoffers van mensenhandel en niet-begeleide minderjarigen.²⁰³

Een deel van het zelfstandig vertrek van Albanese vreemdelingen is verlopen via een zogeheten spoedboeking. Wanneer zij voor het eerst worden aangetroffen door de KMar en in het bezit zijn van een geldig reisdocument wordt de mogelijkheid geboden binnen 36 uur terug te keren naar het land van herkomst. In 2021 zijn zo 130 vreemdelingen teruggekeerd. Er wordt gezien of dit proces kan worden uitgebreid naar vreemdelingen die door de politie worden aangetroffen.

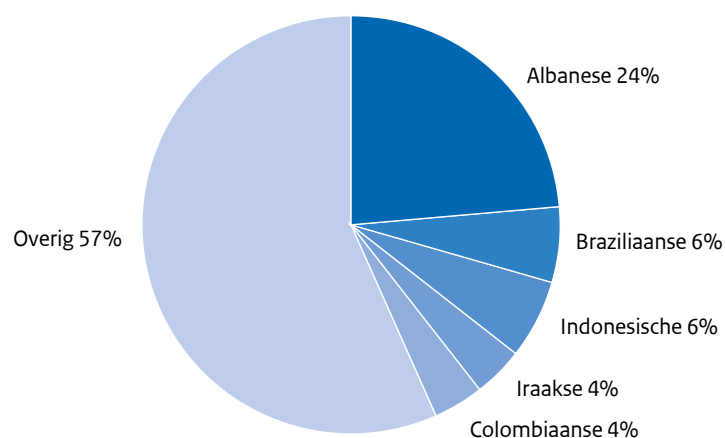
	Nieuwe aanvragen	Aantal personen vertrokken	Waaronder aantal vertrokken (ex-) asielzoekers
2019	4.400	3.040	2.110
2020	2.370	1.810	870
2021	1.990	1.500	610
% verschil 2021 t.o.v. 2020	-16%	-17%	-31%

Figuur 102: Zelfstandig vertrek via IOM, 2019-2021 (Bron: IOM)

Het merendeel van het zelfstandig vertrek van de DT&V vindt plaats met behulp van IOM en/of NGO's. In 2021 was dit 61% van het zelfstandig vertrek, in 2020 57% en in 2019 circa 62%.

Het aantal nieuwe aanvragen bij IOM daalde in 2021 verder naar 1.990. In 2021 zijn 1.500 personen met behulp van IOM vertrokken. In 2020 waren dat nog 1.810 personen en in 2019 3.040 personen. Deze daling kan volgens IOM onder andere worden verklaard doordat tijdens de COVID-19-pandemie lange tijd reis- en vluchtbeperkingen waren. De samenstelling van de migranten die via IOM vertrokken verschilde in 2021 van andere jaren, namelijk relatief meer vertrek van irregulier verblijvende vreemdelingen en arbeidsmigranten en relatief minder van vreemdelingen met een asielachtergrond.

²⁰³ Zie [Landenlijst Herintegratieondersteuning - IOM Nederland \(iom-nederland.nl\)](https://iom-nederland.nl/landenlijst/herintegratieondersteuning)



Figuur 103: Top 5 nationaliteiten [zelfstandig vertrek via IOM](#), 2021 (Bron: IOM)

Van het totale aantal vreemdelingen dat in 2021 via IOM vertrok, had volgens IOM 40% een asielachtergrond, 4% een reguliere verblijfsachtergrond en 56% een irreguliere verblijfsachtergrond. De top vijf van nationaliteiten in het IOM-vertrek van 2021 wordt aangevoerd door Albanië, op afstand gevolgd door Brazilië, Indonesië, Irak en Colombia. Het is uitzonderlijk dat Brazilië en Indonesië in de top 5 staan. Een verklaring hiervoor is dat tijdens de COVID-19-pandemie vele irreguliere arbeidsmigranten uit deze landen hun werk verloren en wilden terugkeren.

Identiteitsvaststelling en (vervangende) reisdocumenten²⁰⁴

Om te kunnen terugkeren dienen vreemdelingen over een geldig reisdocument te beschikken. Vreemdelingen die niet meer beschikken over de juiste documenten kunnen (vervangende) reisdocumenten aanvragen bij hun diplomatieke vertegenwoordiging. Voor vreemdelingen die Nederland niet zelfstandig willen verlaten, kan de DT&V het (vermoedelijke) herkomstland vragen de nationaliteit (en identiteit) vast te stellen en een (vervangend) reisdocument ofwel een laissez-passer (hierna: LP) te verstrekken. Bij landen waarmee een T&O overeenkomst is gesloten, wordt een terug- en overnameverzoek ingediend.

LP-proces		2019	2020	2021	% verschil 2021 tov 2020
Verzoeken		1.850	1.220	1.390	+14%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	510	230	340	+48%
	Nationaliteit niet vastgesteld	170	60	80	+33%
	Verzoek ingetrokken	1.710	930	690	-26%
	Totaal antwoorden	2.380	1.220	1.110	-9%
Ontvangen reisdocumenten		250	110	110	0%
Totaal uitstaande verzoeken			1.760	2.570	+46%

Figuur 104: Aantallen [LP-aanvragen](#), [antwoorden](#) en [ontvangen](#) reisdocumenten, 2019-2021 (Bron: DT&V)

²⁰⁴ De gegevens over LP en T&O zijn ook beschikbaar als open data ([Dataregister van de Nederlandse Overheid | Data overheid](#)).

In 2021 heeft de Nederlandse overheid aan buitenlandse autoriteiten 1.390 verzoeken om de afgifte van een (vervangend) reisdocument, een LP, verzonden. In 2021 werden 420 antwoorden ontvangen. Daarvan betrof 81% een vaststelling van de nationaliteit, bij 19% van de antwoorden werd de nationaliteit niet vastgesteld.²⁰⁵ In 2021 is 690 maal een LP-verzoek door de DT&V ingetrokken. Meer in algemene zin valt uit de cijfers op te maken dat de contacten van de DT&V met autoriteiten van herkomstlanden in 2021 intensiever zijn geweest dan in 2020 het geval was in verband met COVID-19-pandemie.

In de regel betekent een nationaliteitsvaststelling dat het herkomstland zich ook bereid verklaart een (vervangend) reisdocument te verstrekken. De DT&V vraagt het herkomstland bij een geplande vlucht een reisdocument te verstrekken.

Als de nationaliteit niet is vastgesteld, betekent dit dat betrokkene geen onderdaan is, of dat de nationaliteit op basis van de verstrekte informatie niet kan worden vastgesteld. Het antwoord dat betrokkene niet de nationaliteit van het land heeft, kan in beginsel niet aan dat land worden verweten. Dat geldt ook voor de situatie dat er onvoldoende aanknopingspunten zijn om de nationaliteit te bevestigen. Veelal gaat het om zaken waarin vreemdelingen zelf onvoldoende informatie hebben verstrekt om hun identiteit te kunnen vaststellen en/of daadwerkelijk uit een ander land afkomstig zijn.

De DT&V kan om uiteenlopende redenen een verzoek intrekken, bijvoorbeeld omdat geruime tijd geen reactie komt vanuit het herkomstland, omdat vreemdelingen zich onttrekken aan het toezicht van de rijksoverheid of omdat vreemdelingen alsnog een verblijfsvergunning krijgen toegewezen. De uitkomsten van de verzoeken om een (vervangend) reisdocument af te geven, vormen daarom slechts een indicatie van de mate van medewerking door de landen van herkomst.

T&O-proces		2019	2020	2021	% verschil 2021 t.o.v. 2020
Verzoeken om terug-en overname		1.270	810	570	-30%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	1.090	750	480	-36%
	Nationaliteit niet vastgesteld	80	50	40	-20%
	Verzoek ingetrokken	60	70	30	-57%
	Totaal antwoorden	1.240	880	540	-39%
Ontvangen reisdocumenten		250	170	140	-18%
Totaal uitstaande verzoeken			50	70	40%

Figuur 105: Aantallen [verzoeken](#) op grond van T&O-overeenkomsten, [antwoorden](#) en [ontvangen](#) reisdocumenten, 2019-2021 (Bron: DT&V)

De Nederlandse overheid heeft in 2021 570 verzoeken op grond van een T&O ingediend. In 2021 werden 520 antwoorden ontvangen. Daarvan betrof 75% een vaststelling van de nationaliteit, bij 25% van de antwoorden werd de nationaliteit niet vastgesteld.²⁰⁶ In 2021 werd 30 maal een T&O-verzoek door de DT&V ingetrokken. De ogenschijnlijk positieve ervaringscijfers met T&O-verzoeken ten opzichte van het reguliere LP-proces, valt voor een

²⁰⁵ Dit betreft geen cohort. Bij de vaststelling van nationaliteit in 2021 kan het ook gaan om verzoeken uit 2020.

²⁰⁶ Dit betreft geen cohort. Bij de vaststelling van nationaliteit in 2021 kan het ook gaan om verzoeken uit 2020.

belangrijk deel te verklaren doordat T&O-afspraken in de regel niet worden gemaakt met landen die beperkt bereidheid voelen onderdanen terug te nemen.

Buiten schuld

Voor vreemdelingen Nederland moeten verlaten, maar dat buiten hun schuld niet kunnen, is er een speciale verblijfsvergunning. De voorwaarden voor het verlenen van deze verblijfsvergunning zijn:

1. Er bestaat geen redelijke twijfel over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling;
2. De vreemdeling heeft de DT&V om bemiddeling verzocht ten behoeve van zijn vertrek uit Nederland of het verkrijgen van een (vervangend) reisdocument bij de autoriteiten van zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, en deze bemiddeling heeft niet het gewenste resultaat opgeleverd;
3. De vreemdeling heeft naar het oordeel van de DT&V in houding en gedrag laten zien dat hij wil terugkeren naar zijn land van herkomst of een ander land waarvan op basis van het geheel van feiten en omstandigheden kan worden aangenomen dat hem daar toegang zal worden verleend, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat hij zich heeft gehouden aan de afspraken die de DT&V met hem heeft gemaakt gedurende de bemiddelingsprocedure; en
4. Op het moment van beslissen is er geen sprake van een lopende procedure in het kader van een aanvraag voor een verblijfsvergunning en voldoet de vreemdeling niet aan de voorwaarden voor verlening van een andere verblijfsvergunning.

	Aantal verleende verblijfsvergunningen
2019	60
2020	50
2021	50
% verschil 2021 t.o.v. 2020	-13%

Figuur 106: Verblijfsvergunningen buiten schuld, 2019-2021 (Bron: IND)

In 2021 werden 50 vergunning verleend aan vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet konden verlaten. In 2020 betrof dit ook 50 vreemdelingen en in 2019 60 vreemdelingen.

6.4.3.3

Uitstel van vertrek

Van de vreemdelingen die Nederland moeten verlaten, kampt een deel met een medische situatie, aandoening of ziekte. Zij kunnen een beroep doen op artikel 64 van de Vreemdelingenwet om het vertrek uit te stellen. Ingevolge deze bepaling blijft uitzetting achterwege zolang het gezien de gezondheidstoestand van de vreemdeling zelf of die van een van zijn gezinsleden niet verantwoord is om te reizen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer tuberculose is vastgesteld, sprake is van opname in een medische instelling of vrouwen vermoedelijk binnen zes weken gaan bevallen dan wel nog in hun kraamtijd zitten. In andere gevallen geeft het Bureau Medische Advisering (hierna: BMA) van de IND een advies op basis van aangeleverde medische gegevens over de vreemdeling. Het bureau wordt hierin bijgestaan door onafhankelijke medische adviseurs.

De IND verleent uitstel wanneer uit het advies van het BMA blijkt dat de noodzakelijke zorg niet voorhanden is in het land van herkomst en er op korte termijn een situatie kan ontstaan die leidt tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade. Indien er in het land van herkomst voldoende behandelmogelijkheden zijn, wordt het verzoek om toepassing van artikel 64 afgewezen. Het komt voor dat het BMA in het advies aangeeft dat de reis onder voorwaarden moet plaatsvinden, bijvoorbeeld het meegeven van bepaalde medicijnen, medische begeleiding tijdens de reis, of het

overdragen van de vreemdeling aan een arts of specialist na aankomst. Daarin wordt dan, indien mogelijk, door de DT&V voorzien.

Uitstel van vertrek ontslaat de vreemdeling evenwel niet van zijn vertrekplicht. Toekenning van het uitstel heeft tot gevolg dat de vreemdeling maximaal een jaar rechtmatig verblijf krijgt, inclusief partner en minderjarige kinderen. De vreemdeling kan eventueel opnieuw uitstel aanvragen wanneer deze periode voorbij is.

	Ingediende aanvragen	Afgehandelde aanvragen	Inwilligingspercentage
2019	1.600	1.800	31%
2020	1.040	1.040	39%
2021	1.000	920	39%
% verschil 2021 t.o.v. 2020	-4%	-12%	

Figuur 107: Uitstel van vertrek hoofdaanvrager, 2019-2021 (Bron: IND)

	Ingediende aanvragen	Afgehandelde aanvragen	Inwilligingspercentage
2019	220	160	39%
2020	430	410	36%
2021	390	390	34%
% verschil 2021 t.o.v. 2020	-11%	-6%	

Figuur 108: Uitstel van vertrek gezinsleden, 2019-2021 (Bron: IND)

In 2021 werden in totaal 490 maal uitstel van vertrek verleend vanwege artikel 64. In 2020 was dit 550 maal en in 2019 620 maal. In 2021 werd het uitstel 360 maal aan een hoofd-aanvrager verleend en 130 maal aan een gezinslid van de hoofdaanvrager.

In 2021 is een vorm van uitstel van vertrek in het leven geroepen specifiek voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (hierna: amv's). Naar aanleiding van een uitspraak van het Hof van Justitie van de EU moet, gelet op het belang van het kind, de situatie van een amv grondig worden getoetst, waarbij de mogelijkheden van adequate opvang onderzocht moeten worden, vóór het nemen van een terugkeerbesluit.²⁰⁷ Door uitstel van vertrek te bieden hangende het onderzoek naar adequate opvang wordt voorzien in een vorm van rechtmatig verblijf zonder afbreuk te doen aan het uiteindelijke toekomstperspectief voor de amv, te weten terugkeer naar het land van herkomst. Voor deze vorm van uitstel van vertrek is een wetswijziging vereist. Dit traject bevindt zich momenteel nog in de voorbereidende fase. Ter overbrugging van de periode tot de wetswijziging is een wijziging in de Vreemdelingencirculaire 2000 opgenomen. Op 8 juni 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak gedaan in de zaak die ten grondslag lag aan de uitspraak van het Hof van Justitie van de EU.²⁰⁸ Over de precieze wijze van opvolging van deze uitspraak heeft op het moment van schrijven nog geen besluitvorming plaats gevonden. Dit zal zo spoedig mogelijk gebeuren en daarover zal ook de Tweede Kamer geïnformeerd worden.

²⁰⁷ C-441/19. Zie verder bijlage I inzake Jurisprudentie.

²⁰⁸ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1530.

6.4.4

Hoeveel vreemdelingen hebben een bestendige oplossing gekregen in het kader van LVV?

Sinds 2019 werken de VNG, vijf pilotgemeenten en rijkspartijen in het kader van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (hierna: LVV) samen om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en opvang. In vijf gemeenten, namelijk Amsterdam, Eindhoven, Groningen (met satellietlocatie Emmen), Rotterdam en Utrecht, zijn hiertoe pilots gestart, waarin wordt samengewerkt tussen gemeente, rijkspartijen en maatschappelijke organisaties. Een bestendige oplossing kan ofwel vertrek (terugkeer en doormigratie) of, indien aan de orde, verblijf behelzen.

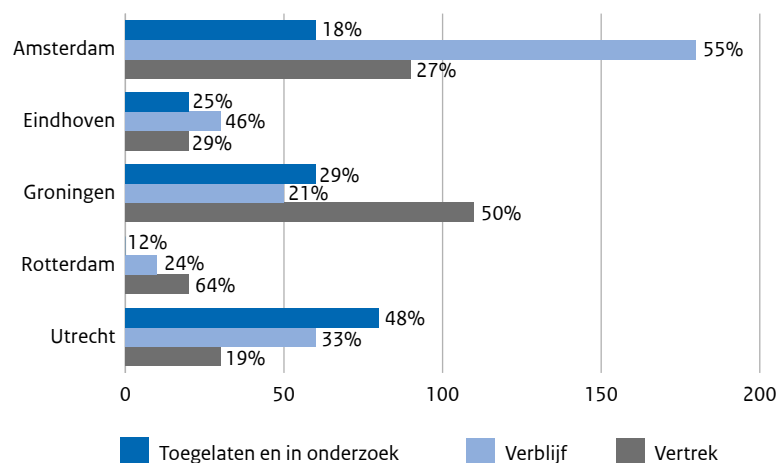
Er zijn vanaf de start van de LVV-pilot op 1 april 2019 tot en met 31 januari 2022 in totaal 1.990 vreemdelingen toegelaten tot de LVV. Hiervan zijn 1.150 vreemdelingen uitgestroomd en verblijven er 830 in de LVV.

Gemeente	Capaciteit	Totaal toegelaten	Actuele bezetting	Totaal Uitgestroomd
Amsterdam	360	690	330	360
Eindhoven	130	130	70	60
Groningen	300	530	220	310
Rotterdam	120	240	30	210
Utrecht	240	400	170	220
Totaal	1.140	1.990	830	1.150

Figuur 109: Bezetting LVV-pilots, 1 april 2019 t/m 31 januari 2022 (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2022)

Landelijk gezien is de uitstroom stabiel ten opzichte van de instroom. De bezetting van de LVV is daarmee ook stabiel; ongeveer driekwart van de beschikbare capaciteit.

Op 31 januari 2022 was voor 72% van de vreemdelingen die in de LVV verbleven het perspectief bepaald. Bij 46% daarvan is het perspectief *Vertrek* (terugkeer en doormigratie).



Figuur 110: Perspectief van vreemdelingen in de LVV's (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2022)

Van alle vreemdelingen die zijn uitgestroomd uit de LVV is bijna een vijfde uitgestroomd met een bestendige oplossing, waarvan de helft op basis van *Vertrek* en de helft op basis van *Verblijf*. Een derde is uitgestroomd op basis van een herhaalde asielaanvraag. De overige

vreemdelingen vertrekken uit de LVV vanwege redenen als vertrek met onbekende bestemming, strafrechtelijke detentie of uitstel van vertrek op grond van artikel 64.

In 2021 is door het Verwey-Jonker Instituut, in opdracht van het WODC, onderzoek opgeleverd naar de voortgang en effecten van de LVV-pilot.²⁰⁹ Door deze tussentijdse evaluatie is meer inzicht verkregen over hoe het werken in de LVV verloopt. De onderzoekers concludeerden onder andere dat de uitkomsten een nog te beperkte basis bieden om onderbouwde uitspraken te doen over wat wel en wat niet werkt bij het via de LVV werken aan bestendige oplossingen en dat hiervoor meer onderzoek gewenst is. Mede op basis van de conclusies van de tussenevaluatie is besloten de pilotfase te verlengen.²¹⁰

²⁰⁹ [Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen](#), 2021.

²¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 19 637, nr. 2749

Hoofdstuk 7

Huisvesting, inburgering en naturalisatie

De meerderheid van de migranten blijft tijdelijk in Nederland. De duur van het verblijf is gerelateerd aan de reden waarom iemand naar Nederland migreert. Arbeids- en studiemigranten komen doorgaans voor kortere tijd, terwijl gezins- en asielmigranten meestal langere tijd blijven.

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de huisvesting van vergunninghouders, asielzoekers die een verblijfsvergunning vanwege internationale bescherming hebben gekregen. Dit wordt in breder perspectief geplaatst door ook de huisvesting van andere woningzoekenden de revue te laten passeren.

Migranten die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen en die niet voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, zijn in de regel inburgeringsplichtig. Migranten kunnen onder voorwaarden de Nederlandse nationaliteit aanvragen met een verzoek om naturalisatie. Tot slot wordt ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot staatloosheid.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2021:

- Er is extra inzet gepleegd op de huisvesting van vergunninghouders, dit in samenhang met de huisvesting van andere aandachtsgroepen.
- In de aanloop naar de invoering van de Wet inburgering 2022 zijn in 2021 voorbereidingen getroffen voor de implementatie van het nieuw inburgeringsstelsel. Ook zijn maatregelen doorgevoerd om hardheden weg te halen uit de Wet inburgering 2013 voor degenen die nog onder deze wet moeten inburgeren.
- Er was een toename van het aantal naturalisaties, dit als logisch gevolg van de hoge asielinstroom vijf jaar eerder.
- De voorbereiding voor een nieuwe vaststellingsprocedure bij staatloosheid is vergevorderd.

7.1 Hoeveel vergunninghouders zijn gehuisvest?

Asielzoekers verblijven tijdens de asielprocedure in een opvanglocatie. Asielzoekers worden vergunninghouders (of statushouders) zodra hun asielaanvraag is goedgekeurd door de IND en ze een verblijfsvergunning krijgen. Vanaf dat moment komen ze in aanmerking voor woonruimte in gemeenten. De inzet is dat vergunninghouders uiterlijk 14 weken na vergunningverlening uitstromen naar huisvesting in gemeenten. Dit gebeurt volgens 2-10-2 model:

- Na vergunningverlening koppelt het COA een vergunninghouder binnen twee weken aan een gemeente. Daarbij betreft het COA in welke gemeente voor de vergunninghouder de beste kansen liggen om in te burgeren.
- De gemeente moet vervolgens binnen tien weken passende woonruimte aanbieden. Gemeenten beslissen zelf wat voor soort woonruimte ze aanbieden en of vergunninghouders recht hebben op voorrang bij een sociale huurwoning.
- Als de gemeente woonruimte heeft gevonden, heeft een vergunninghouder twee weken om te verhuizen.

De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar hoeveel vergunninghouders iedere gemeente moet huisvesten. Dit aantal staat in de taakstelling voor huisvesting vergunninghouders en is gebaseerd op een verdeelsleutel. Deze verdeelsleutel, die is opgenomen in de Huisvestingswet 2014, is gebaseerd op het aantal inwoners in een gemeente. Grotere gemeenten moeten dus meer vergunninghouders huisvesten dan kleinere gemeenten.

Periode taakstelling	Hoogte taakstelling	Realisatie
2019 – I	6.000	6.372
2019 – II	6.000	6.962
2020 – I	5.500	4.989
2020 – II	6.500	7.025
2021 – I	13.500	9.590
2021 – II	11.000	12.787

Figuur 111: Taakstellingen en realisatie huisvesting vergunninghouders, 2019-2021 (Bron: COA)

In 2021 was de taakstelling voor gemeenten om in totaal 24.500 vergunninghouders te huisvesten. Deze verhoging ten opzichte van 2019 en 2020 werd onder andere veroorzaakt door de inzet van de Taskforce IND die tussen april 2020 en juni 2021 achterstanden in de behandeling van asielaanvragen met een hoog inwilligingspercentage heeft weggewerkt. Daarnaast arriveerde in het kader van gezinshereniging een groter aantal nareizigers dan aanvankelijk werd verwacht vanwege het vervallen van reisbeperkingen door de COVID-19-pandemie. In hoofdstuk 2 wordt meer inzicht gegeven in de ontwikkelingen van de taakstelling door de jaren heen.

Provincie	Stand op 1 januari 2021	2021-I		2021-II		Stand op 1 januari 2022*
		Taakstelling	Gehuisvest	Taakstelling	Gehuisvest	
Drenthe	116	382	339	313	401	71
Flevoland	102	328	250	266	402	44
Friesland	145	504	336	410	499	224
Gelderland	66	1.624	1.057	1.321	1.420	534
Groningen	109	454	352	369	389	214
Limburg	283	872	617	712	879	371
Noord-Brabant	232	1.992	1.500	1.626	1.898	449
Noord-Holland	218	2.228	1.562	1.818	2.005	683
Overijssel	118	901	617	736	785	353
Utrecht	197	1.051	719	854	916	467
Zeeland	37	299	218	246	338	26
Zuid-Holland	17	2.865	2.023	2.329	2.855	292
Totaal	1.640	13.500	9.590	11.000	12.787	3.728

Figuur 112: Taakstelling en realisatie huisvesting per provincie, 2021 (Bron: COA; Overzicht huisvesting vergunninghouders, 1 januari 2022) * In de stand is handmatig het aantal uitplaatsingen onder de Hotel- en accommodatieregeling (HAR) verwerkt. Tevens is een aantal administratieve aanpassingen doorgevoerd in verband met gemeentelijke herindelingen.

Gemeenten hadden tijd nodig om het beleid en de werkprocessen aan te passen aan de verhoging van de taakstelling in 2021. Hierdoor slaagden gemeenten er niet (voldoende) in om vergunninghouders uiterlijk 14 weken na vergunningverlening te huisvesten en liepen de achterstanden in de eerste helft van 2021 op van 1.640 tot circa 5.500 personen. In de tweede helft van 2021 hebben gemeenten een grote inspanning geleverd om de achterstanden in te lopen; op 1 januari 2022 was de achterstand 3.728 nog te huisvesten vergunninghouders.

Vanuit de Rijksoverheid is vanaf februari 2021 extra inzet gepleegd om gemeenten te ondersteunen bij tijdige huisvesting van vergunninghouders. De noodzaak hiertoe was in

de eerste plaats gelegen in het belang om vergunninghouders zo snel mogelijk te laten integreren en participeren aan de Nederlandse samenleving. Daarnaast stond, mede als gevolg van te lang verblijvende vergunninghouders, de opvangcapaciteit van het COA sterk onder druk. Verschillende ondersteuningsmaatregelen zijn daarom in het leven geroepen:

- Financiële ondersteuning huisvesting grote gezinnen²¹¹: In de tweede helft van 2021 heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid 20 gemeenten bij wijze van een pilot financiële ondersteuning geboden om grote gezinnen (i.e. acht personen of meer) van een passende woning te voorzien. Een deel van de vergunninghouders heeft een grotere gezinsomvang dan gemiddelde Nederlandse gezinnen. Voor deze gezinnen is grotere woonruimte nodig waarin onvoldoende wordt voorzien in het reguliere woningaanbod van sociale huurwoningen. Het duurt daarom langer om deze grotere gezinnen te huisvesten. De pilot heeft zijn vruchten afgeworpen: in de eerste helft van 2021 werden 30 grote gezinnen gehuisvest en 60 grote gezinnen in de tweede helft van 2021. In totaal werden in 2021 bijna 4.300 gezinnen uitgeplaatst door COA. Ook werden ruim 6.600 personen alleen uitgeplaatst.
- Hotel- en accommodatieregeling (HAR): Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft in november 2021 een regeling opgesteld om gemeenten te ondersteunen bij het bieden van tijdelijk onderkomen in bijvoorbeeld een hotel of recreatiewoning totdat er huisvesting beschikbaar komt. Een plaatsing in de HAR telt mee voor de taakstelling. In 2021 hebben gemeenten via de HAR 70 vergunninghouders in hotels of accommodaties in hun gemeente opgevangen. Er was in 2021 nog geen uitstroom vanuit een HAR-locatie naar huisvesting met een meer permanent karakter. De regeling is in 2022 verlengd en de doelgroep is uitgebreid. Ook vergunninghouders die referent en in afwachting zijn van nareizigers (inclusief nareizigers) en gezinnen kunnen nu onder de HAR in gemeenten worden ondergebracht.
- Regelingen vergunninghouders en aandachtsgroepen: Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2021 met de regeling vergunninghouders en de regeling aandachtsgroepen de realisatie van extra huisvesting financieel ondersteund. Met de eerstgenoemde regeling ontvingen dertien gemeenten in totaal 14,9 miljoen euro, waarmee tot eind 2023 bijna 800 woonruimtes voor vergunninghouders worden gerealiseerd. Via de regeling aandachtsgroepen (31 miljoen euro) zijn nog eens 963 woningen voor vergunninghouders financieel ondersteund. Medio 2022 wordt een nieuwe regeling aandachtsgroepen gepubliceerd.
- Handreiking tussenvoorzieningen: Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft in 2021 een handreiking opgesteld om gemeenten te helpen bij het realiseren van zogeheten tussenvoorzieningen. Een tussenvoorziening huisvest meerdere vergunninghouders op één locatie. Tussenvoorzieningen kunnen klein- en grootschalig zijn. Vaak worden (tijdelijke) locaties ingezet die voorkomen dat de druk op de reguliere woningmarkt toeneemt, zoals transformatielocaties (denk aan omzetting kantorencomplex in flexwoningen). De inzet van dergelijke extra woonruimte draagt bij aan het lokale draagvlak. Een plaatsing in een tussenvoorziening telt mee voor de taakstelling. De handreiking bevat een overzicht van mogelijkheden en aandachtspunten voor gemeenten om rekening mee te houden bij de realisatie van een tussenvoorziening; het is nadrukkelijk geen blauwdruk.²¹² In 2022 wordt aanvullend een separate handreiking voor regionale tussenvoorzieningen gepubliceerd.

De opgave om vergunninghouders te huisvesten kan niet los worden gezien van de algehele krapte op de woningmarkt. Naast vergunninghouders zijn er ook andere aandachtsgroepen, al dan niet met een migrantenachtergrond, die gehuisvest moeten worden.²¹³ Gedacht kan

²¹¹ Het COA rekent in zogeheten plaatsingseenheden (PLE). Dit is een groep vreemdelingen waar gezamenlijk onderdak voor wordt gezorgd. Een plaatsingseenheid kan gevormd worden door familieleden, maar dat hoeft niet.

²¹² [Handreiking Tussenvoorziening](#)

²¹³ Aandachtsgroepen zijn groepen mensen met minder kansen dan anderen op de woningmarkt.

worden aan woningzoekenden met een sociale of medische urgentie, uitstromers uit zorgvoorzieningen, dak- en thuislozen, arbeidsmigranten, studenten en woonwagengebwoners. Uit het rapport 'Een thuis voor iedereen' blijkt dat de huisvestingsmogelijkheden van deze groepen in toenemende mate aan verslechtert.²¹⁴ Aandachtsgroepen verdringen elkaar en concurreren met reguliere woningzoekenden om de schaarse betaalbare woningen. Beleid is veelal per doelgroep gemaakt, met onvoldoende oog voor de samenhang tussen de opgaven en de verdringingseffecten tussen de doelgroepen op lokaal niveau. Tegelijk zijn gemeenten soms terughoudend bij de huisvesting van aandachtsgroepen en/of bij het creëren van sociale huurwoningen. Deze en andere bevindingen hebben hun beslag gekregen in de Nationale Woon- en Bouwagenda, in het bijzonder het programma 'Een thuis voor iedereen' (zie onder hoofdstuk 1).²¹⁵

7.2 Hoeveel migranten zijn inburgeringsplichtig?

Migranten die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen en die niet voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, zijn in beginsel inburgeringsplichtig. Voor inburgeraars die in 2021 of eerder startten met de inburgering geldt de Wet Inburgering 2013. Zij zijn verplicht de Nederlandse taal te leren en zich te verdiepen in de Nederlandse samenleving, waarden en normen. Ook moeten zij hun mogelijkheden op de Nederlandse arbeidsmarkt verkennen met als doel om zo snel mogelijk zelfstandig in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.

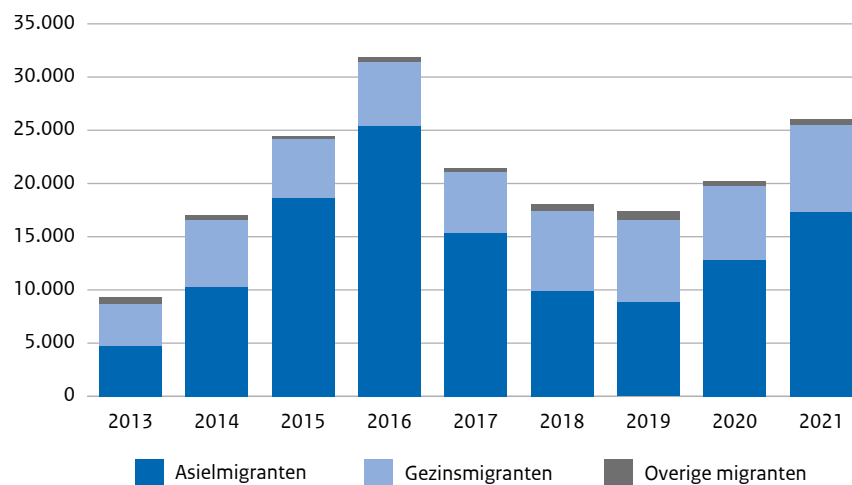
Er zijn twee categorieën inburgeringsplichtigen:

1. Bepaalde groepen houders van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd conform artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000. Dit is de grootste groep inburgeringsplichtigen en bestaat uit:
 - a. Gezinsmigranten: personen die hier voor gezinshereniging of gezinsvorming zijn, bijvoorbeeld omdat zij een Nederlandse echtgenot(o)te of partner hebben.
 - b. Overige migranten: o.a. geestelijk bedienaren of vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel.
2. Houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, conform artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000. Nareizende familieleden vallen ook onder deze categorie.

Op 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021) inwerking getreden. Deze geldt voor iedereen die op of na 1 januari 2022 inburgeringsplichtig wordt. Met de Wi2021 wordt beoogd dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk de Nederlandse taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Het taalniveau om aan de inburgeringsplicht te voldoen is verhoogd naar niveau B1. Voor personen die dit niveau niet kunnen bereiken binnen de inburgeringstermijn van drie jaar, bestaan mogelijkheden om op een lager niveau aan de inburgeringsplicht te voldoen. Gemeenten gaan inburgeringsplichtige nieuwkomers begeleiden bij hun inburgering, maar ook andere partijen hebben een rol in de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals bijvoorbeeld de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het COA. In nauwe samenwerking met het ministerie van SZW hebben deze partijen zich in 2021 voorbereid op de implementatie van de Wi2021. Daartoe zijn onder andere afspraken gemaakt over de (nieuwe) ketenprocessen rond inburgering en de benodigde uitwisseling van gegevens tussen de partijen. Omdat het nieuwe inburgeringsstelsel een 'lerend stelsel' beoogt te zijn, zal in 2022 de samenwerking in de inburgeringsketen verder worden vormgegeven en zal daartoe een Ketenplan inburgering worden vastgesteld. In de Staat van Migratie 2023 zal op de nieuwe wet worden ingegaan.

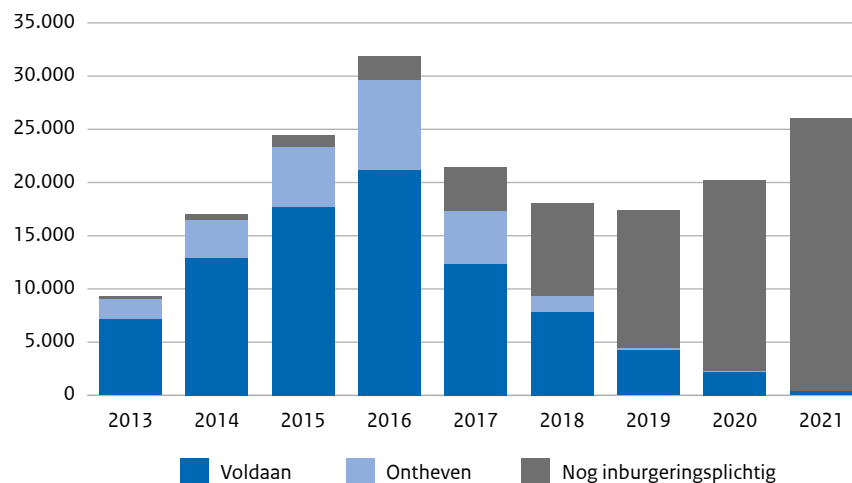
²¹⁴ [Een thuis voor iedereen](#)

²¹⁵ [Voorrang bij toewijzing sociale huurwoningen](#), bijlage bij kamerstuk 32 847 nr. 883



Figuur 113: Inburgeringsplichtige migranten, 2013-2021 (Bron: DUO)²¹⁶

Het aantal inburgeraars is weergegeven per jaar (cohort) dat zij inburgeringsplichtig zijn geworden.²¹⁷ Het aantal inburgeraars sinds de start van de Wet inburgering 2013 is aanzienlijk gestegen. De piek in 2015 en 2016 is toe te schrijven aan de relatief hoge instroom van asielmigranten in 2015, van wie een groot deel een verblijfsvergunning heeft gekregen en daarmee inburgeringsplichtig werd. Ook in 2020 en 2021 is het aantal inburgeringsplichtigen toegenomen. Dat komt onder andere door de inzet van de Taskforce IND die tussen april 2020 en juni 2021 achterstanden in de behandeling van asielaanvragen met een hoog inwilligingspercentage heeft weggewerkt. Onder de categorie overige migranten vallen geestelijk bedienaren en vreemdelingen met een niet-tijdelijke humanitaire verblijfsstatus.



Figuur 114: Afronding inburgeringsplicht, 2013-2021 (Bron: DUO)

Het aantal personen dat in 2013 tot en met 2021 inburgeringsplichtig is geworden, is uitgesplitst naar voldaan, ontheven en nog bezig ten aanzien tot de inburgeringsverplichting. Een inburgeraar heeft in beginsel drie jaar de tijd om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

²¹⁶ Vanwege de systematiek van de Wet Inburgering 2013 wordt in dit hoofdstuk gekeken naar de periode van 2013 tot 2021, en niet alleen naar de meest recente jaren zoals gebruikelijk is in de voorgaande hoofdstukken.

²¹⁷ In het totale aantal inburgeringsplichtigen zijn ook personen opgenomen die, na het behalen van het (inburgerings)examen of het verkrijgen van een ontheffing of vrijstelling genaturaliseerd zijn, naar het buitenland zijn vertrokken, hun verblijfsdoel hebben gewijzigd of zijn overleden. Personen die nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan en op de peildatum zijn genaturaliseerd, naar het buitenland zijn vertrokken, hun verblijfsdoel hebben gewijzigd of zijn overleden worden niet meegenomen in de aantallen.

Deze termijn kan worden verlengd indien het niet aan de inburgeringsplichtige te verwijten valt als betrokkene niet binnen deze termijn is ingeburgerd.

Als een inburgeraar heeft aangetoond in voldoende mate de Nederlandse taal te beheersen en voldoende kennis te hebben van de Nederlandse maatschappij, is voldaan aan de inburgeringsplicht. Er is formeel voldaan als:

- het inburgeringsexamen is gehaald. Dit examen bestaat uit zeven onderdelen. Vier onderdelen hebben betrekking op de Nederlandse taal. De andere examenonderdelen zijn kennis van de Nederlandse maatschappij, Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt (sinds 2015) en het participatieverklaringstraject (sinds oktober 2017); of
- het Staatsexamen NT2 is gehaald. Sinds 2015 moeten daarnaast ook de examenonderdelen kennis van de Nederlandse maatschappij en Oriëntatie op de Nederlandse Arbeidsmarkt zijn en gehaald en sinds oktober 2017 moet ook het participatieverklaringstraject zijn afgerond; of
- een vrijstelling van de inburgeringsplicht is gegeven op basis van een ander diploma.

Nieuwkomers kunnen worden ontheven van de inburgeringsplicht, bijvoorbeeld op medische gronden. Ook kan iemand worden ontheven als hij aantoonbaar voldoende inspanning heeft geleverd, maar het niet is gelukt is om het examen te halen.

Om aan de inburgeringsplicht te kunnen voldoen, kan de inburgeringsplichtige een lening aanvragen van maximaal 10.000 euro. Inburgeringsplichtige asielmigranten hoeven deze lening niet terug te betalen als zij binnen de (eventueel verlengde) inburgeringstermijn aan de inburgeringsplicht voldoen. Als zij (verwijtbaar) niet tijdig inburgeren, dan moeten zij de lening terugbetalen.²¹⁸ Gezins- en overige migranten moeten de lening altijd terugbetalen.

De inburgeringstermijn kan worden verlengd. Dit gebeurt normaliter op basis van individuele omstandigheden van de inburgeringsplichtige. In 2020 en 2021 is de inburgeringstermijn echter verlengd voor inburgeringsplichtigen vanwege de COVID-19-pandemie. De verlening van deze verlengingen is beëindigd op 14 februari 2022.

In 2020 en 2021 is extra inzet gepleegd om de negatieve effecten van COVID-19-pandemie voor inburgeringsplichtigen te minimaliseren. Dit is met name gebeurd door de regels ten aanzien van afstandsonderwijs te verruimen.²¹⁹

Hoewel de Wet inburgering 2021 op 1 januari 2022 in werking is getreden, moeten de komende jaren nog veel nieuwkomers inburgeren onder de (oude) Wet inburgering (2013), de zogeheten 'ondertussengroep'. In 2021 heeft er een verkenning plaatsgevonden naar de mogelijkheden om 'hardheden' uit de Wet inburgering 2013 (en lagere regelgeving) weg te nemen en om meer maatwerk te kunnen bieden aan deze groep inburgeringsplichtigen.²²⁰ Dit heeft onder meer geresulteerd in enkele wijzigingen in de wet- en regelgeving die per 1 januari 2022 in werking zijn getreden. Een aantal aanvullende maatregelen zal in de loop van 2022 of op 1 januari 2023 in werking treden (zie onder hoofdstuk 1).

Naast genoemde aanpassingen van de wet- en regelgeving zijn er met gemeenten nadere afspraken gemaakt over ondersteuning van asielmigranten die onder de Wv2013 moeten inburgeren. In 2020 was tussen de VNG en de minister van SZW reeds de afspraak gemaakt dat gemeenten voor de begeleiding van deze groep inburgeraars van het ministerie van SZW, voor de periode van 2021 tot en met 2026, 25,5 miljoen euro zouden ontvangen. In 2021

²¹⁸ Als een inburgeraar verwijtbaar niet binnen de inburgeringstermijn voldoet aan de inburgeringsplicht, dan krijgt betrokkene een boete en een nieuwe termijn om aan de inburgeringsplicht te voldoen.

²¹⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 824, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 25 295, nr. 328, Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 824, nr. 349 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 824, nr. 351.

²²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 483, nr. 73 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 32 824, nr. 348.

heeft de minister van SZW nog eens 21 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de begeleiding van deze groep over de jaren 2021 tot en met 2026. Daarbij is aan gemeenten verzocht om de begeleiding van de groep inburgeraars die in 2021 inburgeringsplichtig worden zoveel mogelijk vorm te geven in de geest van de nieuwe wet.

Van de beschikbaar gestelde middelen is 9 miljoen euro specifiek beschikbaar gesteld voor de begeleiding van de groep inburgeringsplichtigen die meer dan 7.500 euro van hun lening hebben besteed en die in de laatste twaalf maanden van hun inburgeringstermijn zitten (de zogeheten 'ELIP-groep': Einde Lening nog steeds InburgeringsPlichtig). De eerste tranche van dit budget is in december 2021 uitgekeerd aan gemeenten.

Voor meer inburgeringscijfers zie de [website van DUO](#).

7.3 Hoeveel migranten zijn genaturaliseerd?

Migranten kunnen de Nederlandse nationaliteit aanvragen met een verzoek om naturalisatie als zij 18 jaar of ouder zijn, geldige identiteits- en nationaliteitsdocumenten hebben en 5 jaar of langer onafgebroken met een geldige verblijfsvergunning in Nederland hebben gewoond. Daarnaast moet aan het inburgeringsvereiste zijn voldaan, mag de migrant geen gevaar vormen voor de openbare orde of nationale veiligheid en moet in beginsel afstand worden gedaan van de huidige nationaliteit. Op een aantal van deze voorwaarden bestaan uitzonderingen.²²¹

Naturalisatie	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingen
2019	44.400	27.090	97%
2020	43.660	50.870	97%
2021	59.680	55.930	98%
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+37%	+10%	

Figuur 115: In- en uitstroom naturalisatieverzoeken, 2019-2021 (Bron: IND)

De toename van het aantal afgehandelde naturalisatieverzoeken is onder andere gerelateerd aan de hoge asielinstroom vijf jaar geleden. In 2021 waren 26.390 van de afgehandelde naturalisatieverzoeken afkomstig van Syrische vergunninghouders ofwel 47% van het totaal aantal afgehandelde naturalisatieverzoeken. In 2019 werden nog 2.310 naturalisatieverzoeken van Syrische vergunninghouders afgehandeld.

Vanaf 1 november 2021 gelden bovendien soepelere regels voor vreemdelingen met een zogeheten RANOV-vergunning (Regeling Afwikkeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet) die Nederlander willen worden. Vanaf 1 juni 2021 golden deze soepeler voorwaarden al voor destijds minderjarigen. Voor RANOV-vergunninghouders is het niet langer noodzakelijk om een geldig buitenlands paspoort (of ander bewijs) te overleggen waaruit hun nationaliteit blijkt. Daarnaast is het ook niet meer verplicht om afstand te doen van de oorspronkelijke nationaliteit.

²²¹ [Naturalisatie \(ind.nl\)](#)

Een onderwerp dat raakt aan naturalisatie is de vaststelling van staatloosheid. Ingevolge twee VN-verdragen over staatloosheid levert staatloosheid namelijk enkele specifieke rechten op, zoals onder voorwaarden een versnelde verkrijging van het Nederlanderschap voor staatlozen met rechtmatig verblijf, en de mogelijkheid voor staatlozen tot 21 jaar om het Nederlanderschap te verkrijgen zónder voorafgaand rechtmatig verblijf. Op 31 mei 2022 zijn twee wetsvoorstellen aangenomen door de Tweede Kamer. Deze wetsvoorstellen maken het mogelijk dat het Nederlanderschap wordt verkregen zonder voorafgaand rechtmatig verblijf en roepen een procedure in het leven om staatloosheid vast te stellen. Deze wetsvoorstellen geven uitvoering aan de genoemde verdragen over staatloosheid, en zijn toegezegd naar aanleiding van het advies 'Geen land te bekennen' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.²²² De verwachting is dat het wetgevingstraject in 2023 kan worden afgerond.

²²² [Advies: Geen land te bekennen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#)

Bijlagen

Bijlage I Jurisprudentie

Voor deze Staat van Migratie 2022 is een selectie gemaakt van de belangrijkste jurisprudentie in 2021 en 2022 tot nu toe.

Uitspraken HvJ EU en EHRM

Op 14 januari 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak ‘TQ’ ([C-441/19](#)). De zaak betreft de uitvaardiging van een terugkeerbesluit tegen een niet-begeleide 16-jarige asielzoeker. Centraal stond de vraag of een lidstaat, alvorens een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een niet-begeleide minderjarige, onderzoek moet doen om zich ervan te overtuigen dat adequate opvang beschikbaar is in het land van terugkeer, als bedoeld in artikel 10, lid 2, van de Terugkeerrichtlijn. Gelet op de Vreemdelingencirculaire 2000 is de Nederlandse praktijk aldus dat dit onderzoek voorafgaand aan de vaststelling van het terugkeerbesluit niet plaatsvindt indien de niet-begeleide minderjarige tussen 15 jaar en 18 jaar oud is. Wanneer de vreemdeling eenmaal 18 jaar oud en daarmee juridisch meerderjarig is, is het onderzoek niet langer vereist. Het verblijf van deze niet-begeleide minderjarige van 15 jaar of ouder in Nederland is tot het bereiken van meerderjarigheid illegaal, maar wordt gedoogd. Het Hof oordeelt dat deze Nederlandse praktijk niet in lijn is met de Terugkeerrichtlijn. De betrokken lidstaat moet, alvorens een terugkeerbesluit uit te vaardigen tegen een niet-begeleide minderjarige, diens situatie algemeen en grondig toetsen, rekening houdend met het belang van het kind. In dat kader dient de lidstaat zich ervan te overtuigen dat er voor de betrokken niet-begeleide minderjarige adequate opvang beschikbaar is in het land van terugkeer. Hierbij mag een lidstaat geen louter op leeftijd gebaseerd onderscheid maken tussen niet-begeleide minderjarigen. Daarnaast mag een lidstaat, na het terugkeerbesluit te hebben uitgevaardigd en zich ervan te hebben overtuigd dat adequate opvang beschikbaar is, niet wachten met verwijdering zolang de minderjarige de leeftijd van 18 jaar niet heeft bereikt.

Op 21 juni 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak ‘LH’ ([C-921/19](#)). De zaak gaat over een volgend asielverzoek dat niet ontvankelijk is verklaard omdat geen nieuwe elementen of bevindingen daaraan ten grondslag zijn gelegd dan wel aan de orde zijn gekomen die relevant kunnen zijn voor de beoordeling van het verzoek. Hiervoor is redengevend geweest dat de authenticiteit van de overgelegde documenten niet kon worden vastgesteld. Volgens de nationale rechtspraak konden deze documenten reeds daarom geen nieuwe elementen of bevindingen zijn. De verwijzende rechter heeft hierover de prejudiciële vraag gesteld of deze praktijk verenigbaar is met artikel 40 van de Procedurerichtlijn. Daarnaast heeft de verwijzende rechter er op gewezen dat in de Nederlandse bestuurspraktijk bij een eerste asielverzoek wel rekening wordt gehouden met documenten waarvan de authenticiteit niet vaststaat bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het asielrelaas. Gelet hierop was de tweede prejudiciële vraag of dit onderscheid in de beoordeling van documenten en toekenning van bewijswaarde daaraan bij een eerste verzoek en bij een volgend verzoek verenigbaar is met artikel 40 van de Procedurerichtlijn. Het Hof oordeelt dat artikel 40, lid 2, van de Procedurerichtlijn geen ruimte laat voor nationale wetgeving volgens welke elk document dat bij een volgend asielverzoek is overgelegd, automatisch wordt beschouwd als een document dat geen „nieuw element of nieuwe bevinding” in de zin van deze bepaling is, wanneer de authenticiteit van dit document niet kan worden vastgesteld of de bron van een dergelijk document niet objectief verifieerbaar is. Daarnaast mag, ten eerste, de beoordeling van de bewijzen die worden overgelegd ter staving van een asielverzoek niet verschillend zijn naargelang het gaat om een eerste verzoek of een volgend verzoek. Ten tweede zal een lidstaat met de betreffende asielzoeker moeten samenwerken bij de beoordeling van de relevante elementen van diens volgende verzoek als documenten zijn overgelegd waarvan de authenticiteit niet kan worden vastgesteld.

Op 22 juni 2021 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak 'F.S.' ([C-719/19](#)). Deze zaak betreft een Poolse burger van de Unie, jegens wie een verwijderingsbesluit is genomen op grond van artikel 15 van de Verblijfsrichtlijn omdat hij niet aan de voorwaarden van artikel 7 voldeed en aldus niet rechtmatig in Nederland verbleef. Betrokkene kwam veelvuldig voor lichte vergrijpen in aanraking met de politie. Naar aanleiding van het verwijderingsbesluit heeft betrokkene Nederland tijdig verlaten, maar is kort daarna teruggekomen. Toen betrokkene opnieuw in aanraking kwam met politie en duidelijk werd dat hij nog steeds niet voldeed aan de voorwaarden van de richtlijn, is hij, mede op basis van het eerdere verwijderingsbesluit, in bewaring gesteld ter fine van verwijdering naar Polen. Betrokkene bestreed de rechtmatigheid hiervan omdat hij zich aan het verwijderingsbesluit had gehouden door Nederland fysiek te verlaten en hij bij terugkeer beschikte over het verblijfsrecht voor maximaal 3 maanden op grond van artikel 6 van de richtlijn. De staatssecretaris stelde zich op het standpunt dat het fysiek verlaten niet voldoende is en tenminste een verblijf buiten Nederland van 3 maanden is vereist. Het Hof oordeelt dat artikel 15, eerste lid, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat het enkele (tijdig) fysiek verlaten van het grondgebied van de gastlidstaat, onvoldoende is om aan te nemen dat is voldaan aan het verwijderingsbesluit. Om na terugkeer in aanmerking te komen voor het verblijfsrecht krachtens artikel 6 van de richtlijn, moet niet alleen het grondgebied fysiek zijn verlaten, maar moet ook het verblijf aldaar daadwerkelijk en effectief zijn beëindigd, zodat bij de terugkeer niet kan worden aangenomen dat het verblijf in werkelijkheid een voortzetting is van het vorige verblijf op dat grondgebied.

Op 23 februari 2022 heeft de Afdeling met inachtneming van deze Hofuitspraak geoordeeld ([201809965/3/V3 en 201904550/1/V3](#)) dat de Poolse Unieburger nimmer Nederland 'daadwerkelijk en effectief' heeft verlaten. Ondanks dat hij Nederland binnen 28 dagen had verlaten, heeft hij zijn stellingen niet bewezen dat hij in Polen werk heeft gezocht en in Duitsland bij vrienden heeft verbleven. Het verwijderingsbesluit was daarom nog niet uitgewerkt, zodat de staatssecretaris de betrokkene in bewaring heeft mogen stellen in afwachting van zijn vertrek uit Nederland.

Op 7 december 2022 heeft de Grote Kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens uitspraak gedaan in de zaak 'Savran vs. Denemarken' ([57467/15](#)), waarin Nederland heeft geïntervenieerd. De zaak betreft de uitzetting in 2015 van een mentaal zieke vreemdeling (schizofrenie) naar Turkije. De klacht van de vreemdeling hield in dat de uitzetting in strijd is met artikelen 3 en 8 van het EVRM. De Grote Kamer acht artikel 3 EVRM niet geschonden en artikel 8 EVRM wel geschonden. Omdat de interventie van Nederland zich beperkte tot de klacht over artikel 3 EVRM, wordt hierna alleen ingegaan op het gedeelte van de uitspraak dat die klacht behandelt. De vreemdeling stelt dat de uitzetting strijdig is met artikel 3 EVRM, omdat hij in Turkije geen zorg kan krijgen vanwege het ontbreken van een sociaal netwerk en onderkomen en vanwege de reisafstand naar ziekenhuis en de kwaliteit van zorg. De klacht van de vreemdeling kwam eerder bij de Kamer van het Hof. De Kamer achtte van belang dat het niet innemen van medicatie kan leiden tot een terugval met een groter risico op agressief gedrag. Supervisie op medicatie-inname is daarom essentieel. Zonder sociaal netwerk leidt de uitzetting tot 'additional hardship', zodat vooraf aan de uitzetting moest vaststaan dat iemand toe zou zien op medicatie-inname. Omdat de Kamer hiermee de standaard van het arrest van 13 december 2016, 'Paposhvili vs. België' (41738/10), niet juist toepaste en het toepassingsbereik van artikel 3 EVRM in deze context verruimde, zag Nederland aanleiding voor interventie. De Grote Kamer volgt deze interventie en merkt op dat de Kamer de omstandigheden van deze zaak niet heeft beoordeeld aan de hand van de drempel van het Paposhvili-arrest. Eerst moet aan die drempel zijn voldaan, alvorens wordt toegekomen aan vragen over beschikbaarheid en toegankelijkheid van adequate behandeling. Voorts hoeft niet vastgesteld te worden dat de medische zorg gelijk is aan de zorg in de lidstaat. De Grote Kamer bevestigt daarnaast dat de drempel van artikel 3 EVRM hoog is. In het geval van de vreemdeling wordt deze drempel

niet gehaald. De Grote Kamer wijst er in dit kader op dat ook psychische aandoeningen onder de reikwijdte van het Paposhvili-arrest vallen, maar de aandoening alleen, zoals schizofrenie bij de vreemdeling, is niet voldoende. Het niet innemen van medicatie kan weliswaar leiden tot een terugval en tot agressief gedrag, hetgeen ernstig en schadelijk is. Echter, hiermee is niet aangetoond dat dit kan resulteren in een intens lijden voor de vreemdeling zelf. Er lijkt geen risico te hebben bestaan op zelfbeschadiging. Dat het niet aan de vreemdeling is om in dit kader 'clear proof' te leveren, laat onverlet dat hij met zwaarwegende gronden aannemelijk moet maken dat zich een situatie voordoet als bedoeld in het Paposhvili-arrest. Dat heeft hij niet gedaan.

Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op 28 juli 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State twee uitspraken ([202005934/1/V3](#) en [202006295/1/V3](#)) gedaan over naar Griekenland terugkerende statushouders en de vraag of de staatssecretaris het standpunt dat bij Griekenland van het interstatelijk vertrouwensbeginsel wordt uitgegaan en terugkerende statushouders aldaar geen reëel risico lopen op een schending van artikel 3 EVRM en artikel 4 Handvest, beter moet motiveren. Uit ingebrachte landeninformatie volgt dat de Griekse autoriteiten, ondersteund door ngo's, weliswaar niet onverschillig staan tegenover de situatie van statushouders, maar in de praktijk kunnen zij vaak niet voorkomen dat statushouders in een situatie terecht komen waarin zij niet kunnen voorzien in de belangrijkste basisbehoeften, zoals wonen, eten en zich wassen. Sinds de zomer van 2020 zijn duizenden statushouders die de opvang vanwege een wetwijziging van maart 2020 binnen dertig dagen moesten verlaten, dakloos geworden. Een deel hiervan is teruggeplaatst in asielzoekers- of detentiecentra, zonder officiële registratie en onder erbarmelijke omstandigheden. Verder komen naar Griekenland terugkerende statushouders niet in aanmerking voor huursubsidie via het HELIOS 2-programma. Voor zover bekend zijn er geen andere instanties of ngo's die hen ondersteunen in het vinden van huisvesting en daar ook daadwerkelijk in slagen. Statushouders die naar Griekenland terugkeren en niet (meer) in het bezit zijn van een verblijfsvergunning, moeten maanden wachten tot deze (opnieuw) worden afgegeven. Dit bemoeilijkt hun toegang tot huisvesting, sociale voorzieningen zoals een bijstandsuitkering, zorg en de arbeidsmarkt. De Afdeling oordeelt daarom dat de staatssecretaris niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat ten aanzien van Griekenland van het interstatelijk vertrouwensbeginsel kan worden uitgegaan en dat de leefomstandigheden van statushouders bij terugkeer in Griekenland niet de bijzonder hoge drempel van zwaarwegendheid bereiken.

Op 8 september 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak ([202003608/1/A2](#)) gedaan over een onrechtmatige uitzetting.

Begin 2015 heeft een vreemdeling met de Pakistaanse nationaliteit en behorend tot de Ahmadi-minderheid daags voor zijn geplande uitzetting naar Pakistan een vijfde asielaanvraag ingediend. Hierop is een voorlopig besluit genomen dat uitzetting niet achterwege wordt gelaten op grond van artikel 3.1 van het Vreemdelingenbesluit 2000. Nadat een verzoek van de vreemdeling om een voorlopige voorziening, inhoudende een verbod op uitzetting, door de voorzieningenrechter is afgewezen, is de vreemdeling daadwerkelijk uitgezet naar Pakistan. Nadien is de asielaanvraag alsnog ingewilligd naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling van 10 augustus 2015, waaruit volgt dat een Ahmadi als vluchteling erkend moet worden als hij in Pakistan openlijk uiting wenst te geven aan zijn religie, in de uitoefening waarvan geen terughoudendheid mag worden verlangd. Deze uitspraak heeft geleid tot nieuw beleid. Overeenkomstig de Vreemdelingenwet 2000 is de vluchtelingenstatus verleend met terugwerkende kracht tot de datum van de asielaanvraag. Volgens de Afdeling betekent dit dat de vreemdeling ten tijde van de uitzetting de vluchtelingenstatus had, en dat betekent dat de uitzetting onrechtmatig was. De uitspraak van de voorzieningenrechter leidt niet tot een ander oordeel, omdat die ziet op een voorlopig besluit dat is komen te vervallen door de latere

inwilliging. Het uitvoeren van het voorlopig besluit is voor risico van de staatssecretaris. Dat de latere uitspraak van de Afdeling van 10 augustus 2015 de aanleiding was om het beleid te wijzigen en de aanvraag alsnog in te willigen, leidt evenmin tot een ander oordeel. Deze uitspraak geeft weer hoe het recht daarvoor was: Ahmadi's die in Pakistan hun religie openlijk willen belijden zijn vluchteling. De onrechtmatigheid van het voorlopig besluit en de feitelijke uitzetting dient aan de staatssecretaris te worden toegerekend. Dat geldt ook voor de gestelde (immateriële) schade die zonder de uitzetting niet zou zijn ontstaan en naar billijkheid is vastgesteld op 15.000,00 euro.

Op 20 september 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak ([202100961/1/V3](#)) gedaan in een zaak over een Marokkaanse moeder die met drie minderjarige kinderen in Marokko verblijft en voor zichzelf en haar oudste kind een faciliterend visum, als bedoeld in artikel 5, tweede lid van de Verblijfsrichtlijn, heeft aangevraagd. Het oudste kind is in 2010 geboren en heeft de Marokkaanse nationaliteit. De vader heeft na de geboorte van het oudste kind de Nederlandse nationaliteit verworven, waarna de twee andere kinderen zijn geboren. Zij hebben de Nederlandse nationaliteit en zijn op grond van hun nationaliteit burger van de Unie. In 2014 is de vader overleden. De aanvraag van de moeder om een faciliterend visum is ingewilligd omdat zich een situatie voordoet als bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie van 10 mei 2017, 'Chavez-Vilchez' (C-133/15). De aanvraag van het oudste kind is afgewezen omdat dit arrest volgens de staatssecretaris niet op haar, als zus van minderjarige burgers van de Unie, van toepassing is. De Afdeling wijst er in de eerste plaats op dat geen hoger beroep opengesteld is tegen een uitspraak van de rechtbank over een visum voor kort verblijf, gelet op de aard en korte duur van het voorgenomen verblijf. Deze reden gaat volgens de Afdeling echter niet op bij het aanvragen van onderhavig faciliterend visum, nu dat visum evident niet strekt tot kort verblijf, maar tot een verblijf voor meer dan drie maanden. Het appelverbod geldt hier daarom niet, zodat ook geen noodzaak bestaat om het appelverbod te doorbreken. Het hoger beroep is ontvankelijk. Voorts volgt volgens de Afdeling uit de inwilliging van de aanvraag van de moeder om een faciliterend visum dat de staatssecretaris heeft erkend dat een afwijzing van deze aanvraag zou leiden tot een rechtstreekse aantasting van het aan het Unieburgerschap ontleende recht van vrij verkeer en verblijf van haar twee kinderen, die de Nederlandse nationaliteit hebben. Gelet op hun leeftijd zijn zij zonder hun moeder namelijk niet in staat om gebruik te maken van hun recht op vrij verkeer en verblijf. Het op deze wijze verzekeren van de nuttige werking van artikel 20 van het VWEU, brengt ook mee dat het oudste kind de toegang tot het grondgebied van Nederland niet kan worden ontzegd, omdat van de moeder als alleenstaande ouder redelijkerwijs niet kan worden verlangd dat zij moet kiezen tussen haar Marokkaanse kind en haar Nederlandse kinderen. De weigering om aan het oudste kind een faciliterend visum te verlenen heeft daarom tot gevolg dat het recht van vrij verkeer en verblijf van haar Nederlandse zus en broer wordt aangetast, hetgeen afbreuk doet aan de nuttige werking van artikel 20 van het VWEU. Het feitencomplex in deze zaak is dusdanig duidelijk, dat de Afdeling aanleiding heeft gezien om te bepalen dat de staatssecretaris aan het Marokkaanse kind een faciliterend visum moet verlenen.

Op 12 november 2021 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitspraak ([202100307/1/V3](#)) gedaan over een vreemdeling die vanuit bewaring een aanvraag heeft ingediend om afgifte van een document als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Vreemdelingenwet 2000 waaruit rechtmatig verblijf als gemeenschapsonderdaan blijkt (hierna: een aanvraag om toetsing EU-recht). Volgens de vreemdeling is hij vader van drie minderjarige kinderen met de Nederlandse nationaliteit en doet zich een situatie voor als bedoeld in het arrest van het Hof van Justitie van 10 mei 2017, 'Chavez-Vilchez' (C-133/15). Omdat de vreemdeling aan deze aanvraag, gedurende de behandeling ervan, procedureel rechtmatig verblijf ontleent, stond centraal de vraag of, naar analogie, sprake is van rechtmatig verblijf in de zin van artikel 8, onder e, dan wel artikel 8, onder f, van de Vreemdelingenwet 2000. Deze vraag is mede van belang voor de inbewaringstelling van de vreemdeling op grond van artikel 59, eerste lid, onderdeel b, van de Vreemdelingenwet

2000, omdat deze inbewaringstelling, voor zover hier relevant, alleen mogelijk is bij rechtmatig verblijf krachtens artikel 8, onder f. De Afdeling concludeert dat het procedureel rechtmatig verblijf onder het bereik van artikel 8, onder e, valt. De vreemdeling die om toetsing aan EU-recht vraagt, heeft dus rechtmatig verblijf ingevolge artikel 8, onder e, van de Vreemdelingenwet 2000. Dit betekent in de eerste plaats dat een wettelijke grondslag ontbreekt voor onderhavige inbewaringstelling van de vreemdeling. Na een aanvraag om toetsing EU-recht is (voortzetting van) bewaring niet mogelijk op grond van art 59, eerste lid, sub b, van de Vreemdelingenwet 2000 of een andere wettelijke bepaling. Volgens de Afdeling is het aan de wetgever om te voorzien in een wettelijk regeling hiervoor. Voorts worden na een aanvraag om toetsing aan EU-recht alle rechtsgevolgen van een eerder terugkeerbesluit geschorst. In afwachting van een mogelijke wettelijke regeling voor bewaring geldt daarom dat als een rechter in het beroep tegen de inbewaringstelling moet vaststellen dat een aanvraag om toetsing aan EU-recht is ingediend, er sprake is van (procedureel) rechtmatig verblijf, waardoor alle rechtsgevolgen van het terugkeerbesluit worden opgeschort en de bewaring moet worden opgeheven.

Bijlage II Methodologie

In de Staat van Migratie zijn alle aantallen op tientallen afgerond. Omdat deze afronding standaard is, zijn ten behoeve van de leesbaarheid de termen 'circa' en 'ongeveer' weggelaten. De aantallen van één tot vier worden wegens eventuele herleidbaarheid tot een persoon weergegeven als '<5' en de aantallen van vijf tot tien worden naar boven afgerond tot tien. De afronding op tientallen geldt overigens niet voor de Europese cijfers, omdat de leverancier van deze cijfers, Eurostat, afrondt op vijftallen. Cijfers die elders onafgerond zijn gepubliceerd, zijn ook in deze Staat van Migratie niet afgerond.

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

Bij het opstellen van de Staat van Migratie wordt gestreefd naar maximale vergelijkbaarheid, zowel tussen de Staat van Migratie en rapportages die worden genoemd als brondocumenten als tussen de opeenvolgende edities van de Staat van Migratie.

Voor 2021 is 31 december 2021 of 1 januari 2022 als peildatum gehanteerd; voor 2020 31 december 2020 of 1 januari 2021 en voor 2019 31 december 2019 of 1 januari 2020. Voor de lezer is duidelijk dat het cijfer in kwestie de stand van zaken op een specifieke datum weergeeft. Naregistraties, registraties die na een jaarwisseling zijn verwerkt, zijn hierdoor niet meegenomen. Indien van de voornoemde peildata is afgeweken is dit vermeld en indien nodig toegelicht in een voetnoot. Veel van de onderliggende data is gepubliceerd als open data²²³, of is te vinden via de links in de voetnoten.

Tot slot moet de kanttekening worden geplaatst dat de aantallen binnen een proces en tussen processen onderling niet als cohort kunnen worden benaderd. Waar bijvoorbeeld wordt gerapporteerd over het aantal ingediende toelatingsaanvragen en het aantal afgehandelde toelatingsaanvragen, zal het niet altijd om dezelfde procedures gaan. Een aanvraag kan net voor het verstrijken van de rapportageperiode worden ingediend of de behandeling van een aanvraag kan langer duren dan de tijdsperiode van de rapportageperiode. Om die reden worden de aantallen aanvragen en de aantallen afgehandelde aanvragen binnen dezelfde periode niet rechtstreeks met elkaar in verband gebracht.

²²³ data.overheid.nl/communities/open-data-migratieketen

Bijlage III Onderzoeken

De criteria die zijn gehanteerd om onderzoeken op te nemen in dit overzicht zijn:

- Het onderzoek is uitgevoerd door (of in opdracht van) een kennisinstituut van de overheid, een planbureau of adviescollege;
- Het onderzoek zegt iets over trends en beleid op het terrein van migratie en/of beschouwen migratie in een integraal en lange termijnperspectief;
- De publicaties zijn in het afgelopen jaar verschenen (juni 2021-juni 2022)

Gedeeld belang bij circulaire migratie. Naar duurzame partnerschappen

Clingendael

Circulaire migratie trekt de laatste jaren hernieuwde belangstelling, omdat ze een uitkomst lijkt te bieden voor de paradoxen en uiteenlopende belangen in het hedendaagse migratiebeleid. De belofte is dat circulaire migratie door iedereen omarmd kan worden, onder meer omdat het alleen maar winnaars zou opleveren: de mobiele werknemer, het thuisland, en het gastland. Dit onderzoek van Clingendael gaat over het nut en de mogelijkheden en moeilijkheden van legale circulaire migratieprogramma's vanuit derde landen in Afrika naar Nederland. Ook gaat het onderzoek in op de voorwaarden en concrete invullingen om dergelijke programma's effectief vorm te geven. Het ontwerp van circulaire migratieprogramma's vergt een focus op het gedeelde belang van verschillende betrokken actoren in een complexe context van mogelijkheden en beperkingen.

Om circulaire migratieprogramma's te analyseren moet allereerst de bilaterale migratiesamenwerking in ogenschouw worden genomen. Ook de maatschappelijke, economische, juridische, institutionele en politieke context in het thuisland én gastland zijn relevant om te betrekken. Daarnaast is inzicht nodig in de motieven en belangen van de centrale actoren in een circulair migratieprogramma, namelijk de mobiele werknemers en de werkgevers in het thuisland en gastland. De conclusie van het onderzoek is dat er een duidelijk aanwijsbaar gedeeld belang is bij legale mobiliteitsprogramma's, dat daar maatschappelijk draagvlak voor is, maar dat de duurzame ontwikkeling ervan complex is.

Link: [Gedeeld belang bij circulaire migratie \(clingendael.org\)](https://clingendael.org/nl/publicaties/gedeeld-belang-bij-circulaire-migratie)

Quick scan migratie en arbeidsmarkt

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Tekorten in bepaalde beroepsgroepen kunnen mogelijk worden opgelost door arbeidskrachten uit het buitenland naar Nederland te laten emigreren. Hoe kansrijk dit is voor specifieke sectoren is echter onbekend. Daarom deden onderzoekers van de Universiteit Maastricht in opdracht van het WODC een zogeheten 'quick scan': ze brachten in kaart wat er bekend is uit eerder onderzoek en documentatie over arbeidsmigratie als oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt. De focus van het onderzoek lag op het middensegment (beroepen op niveau MBO-4) in de metaalindustrie, de energietransitiesector en de zorg. Het onderzoek wijst uit dat het nodig kan zijn om werknemers uit derde landen aan te trekken om bedrijven te ondersteunen bij het aanpakken van tekorten. Daarbij wordt aangetekend dat migratie niet de enige, maar wel een efficiënte oplossing kan zijn. Hiervoor is een flexibeler migratiebeleid nodig, specifiek gericht op middelbaar opgeleiden.

Link: [Mogelijkheden van migratie als oplossing voor personeelstekort in kaart gebracht | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum](https://www.wodc.nl/publicaties/nieuwsberichten/mogelijkheden-van-migratie-als-oplossing-voor-personeelstekort-in-kaart-gebracht)

Brede welvaartsbenadering

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

De kansen die arbeidsmigratie biedt voor de Nederlandse samenleving worden nu niet voldoende afgewogen en benut, zo wordt in dit onderzoek gesteld. Het is volgens de ACVZ van groot belang dat de regering advies inwint over toekomstige arbeidsmigratie, waarbij brede welvaart als centraal doel wordt gehanteerd. Alleen maar kijken naar de behoeften aan arbeidskrachten van werkgevers in het migratiebeleid is niet toekomstbestendig. De brede welvaartsbenadering betekent dat gekeken wordt welke kansen arbeidsmigratie van buiten de EU biedt voor de huidige en toekomstige samenleving. Vervolgens dient een afweging te worden gemaakt van alle belangen die in het geding zijn: belangen van werkgevers, werknemers, migranten én de ontvangende samenleving.

Link: [Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#)

Gebruik van gedragsinzichten

Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC)

De Nederlandse beleidscontext op het terrein van migratiebeleid biedt ruimte voor het toepassen van gedragsinzichten, zo is de conclusie van dit onderzoek. Besluitvorming onder migranten heeft namelijk raakvlakken met veel principes uit de gedragswetenschap: het wordt beïnvloed door het gemak en de aantrekkelijkheid van de verschillende opties, is in hoge mate gebaseerd op sociale factoren en is tijdssensitief in verschillende aspecten. Daar komt bij dat de juridische grenzen om aanvullende maatregelen aan de huidige beleidscontext toe te voegen, zijn bereikt. Dit biedt eveneens perspectief voor de toepassing van gedragsinzichten.

Een aantal belangrijke aandachtspunten wordt meegegeven. Allereerst kunnen gedragsinzichten niet in de plaats van traditionele beleidsinstrumenten worden ingezet, maar enkel als aanvulling hierop. Daarnaast wordt geconstateerd dat gedragsinzichten tot op zekere hoogte al worden ingezet, maar dat dit idealiter gebeurt aan de hand van een systemische aanpak. Een dergelijke aanpak zou rekening moeten houden met ethische aspecten. Door zowel de uitkomsten als het proces van de inzet van gedragsinzichten te evalueren, wordt duidelijk welke interventies wel en niet effectief zijn en waarom.

Link: [Gedragsinzichten bieden mogelijkheden voor sturen migratiebeleid | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum](#)

Rapportage Cohortstudie: aanvragen, opvang, huisvesting en integratie van statushouders 2014-2021

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het CBS volgt sinds 2017 alle asielzoekers die vanaf 2014 in de asielopvang zijn ingestroomd en de statushouders die vanaf 2014 een verblijfsvergunning asiel hebben ontvangen, inclusief hun nareizigers en gezinsherenigers. Deze zesde jaarlijkse rapportage van dit cohortonderzoek geeft inzicht in de instroom van asielzoekers bij het COA en in de samenstelling van de nieuwste groep statushouders, van 2014 tot en met de eerste helft van 2021. Daarnaast wordt in de webpublicatie van het onderzoek een actueel beeld geschetst van hoe het de statushouders vergaat die sinds 2014 een verblijfsvergunning asiel hebben gekregen. Er worden cijfers gepresenteerd over het verblijf in asielopvang, de wachttijd tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning, huisvesting, inburgering, huishoudenssamenstelling, gezinshereniging, onderwijs, naturalisatie, werk en inkomen en zorggebruik en criminaliteit. Uit het onderzoek wordt duidelijk dat er minder asielzoekers zijn aangekomen in 2020 dan

de jaren daarvoor en dat het aantal naturalisaties van statushouders die al langer in Nederland verblijven, is toegenomen.

Link: [Samenvatting - Asiel en integratie 2022 | CBS](#)

Tijd voor kwaliteit

Inspectie JenV

Er waren diverse signalen dat de behandeling van asielaanvragen door de IND in de Algemene Asielprocedure onder druk staat. Hierop heeft de Inspectie JenV onderzoek gedaan en geconcludeerd dat een aantal waarborgen om recht te doen aan individuele kenmerken van een asielaanvraag nu tekort schiet door tijdgebrek bij IND-medewerkers. De kwaliteit van een besluit hangt daardoor te veel af van inzet en kwaliteit van de medewerker. Dat vergroot het risico dat IND-medewerkers subjectieve besluiten nemen of op basis van onvolledige informatie beslissen of asielzoekers in Nederland mogen blijven. Om asielaanvragen zorgvuldig af te kunnen handelen, moet de IND voldoende mensen, middelen en tijd krijgen.

Link: [Rapport Tijd voor kwaliteit | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid \(inspectie-jenv.nl\)](#)

Achtergrond van COA-incidenten en misdrijven onder asielzoekers in 2019

Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC)

Het Incidentenoverzicht 2019 van het ministerie van JenV uit 2020 voor de periode 2018-2019 liet zien dat er in 2019 in vergelijking met 2018 een stijging was van het aantal incidenten op opvanglocaties van het COA en van het totale aantal misdrijven door personen die ooit op dergelijke locaties verbleven. Naar aanleiding van deze stijgingen is in dit onderzoek gezocht naar achterliggende oorzaken van de voor deze groep geregistreerde incidenten en criminaliteit, de specifieke kenmerken van de hiervoor geregistreerde asielzoekers en van de omgeving waarin de incidenten en criminaliteit zich afspeelden.

Het onderzoek toont dat de stijging van het aantal geregistreerde incidenten voor het grootste deel kan worden verklaard door het feit dat er in 2019 gemiddeld meer asielzoekers op een opvanglocatie verbleven dan in 2018. De geringe stijging die na correctie voor de bezettingsgraad overblijft, komt voor rekening van amv's, met name uit (veilige) Noord-Afrikaanse landen, en betreft het overtreden van de COA-huisregels. De stijging van het aantal misdrijven door asielzoekers die in het peiljaar 2019 op enig moment op een opvanglocatie verbleven, bestaat voor een groot deel uit winkel- en overige diefstallen. Deze toename heeft specifiek betrekking op misdrijven die buiten opvanglocaties zijn gepleegd en kan voor een belangrijk deel worden toegeschreven aan (veelplegende) asielzoekers uit Algerije en Marokko (jonge, alleenstaande mannen).

Link: [Incidenten en misdrijven op COA-locaties en misdrijven waarvan vreemdelingen worden verdacht \(wodc.nl\)](#)

Policy brief EU-buitengrenzen

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)

Al langere tijd zijn er grote zorgen over de mensenrechtensituatie aan de buitengrenzen van de EU. De berichten over schendingen van internationale verplichtingen, zoals 'pushbacks', zijn talrijk en duren voort. Tegen deze achtergrond gaat dit onderzoek in op de vraag of en op welke wijze staten en/of de EU en haar agentschappen verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor mensenrechtenschendingen aan de EU-buitengrenzen. Daarvoor is onderzocht welke voorwaarden een rol spelen als het gaat om verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid voor dergelijke schendingen. Ook is gekeken of

er afdoende effectieve mogelijkheden zijn voor individuen om op te komen tegen schendingen van hun rechten. Op basis hiervan doet de ACVZ een aantal aanbevelingen die specifiek betrekking hebben op de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van Nederland.

Link: [EU-grenzen zijn ook onze grenzen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#)

Vestigingspatronen van recente immigranten

Planbureau voor de Leefomgeving

De immigratie naar Nederland is in de afgelopen jaren sterk toegenomen. Ook in de toekomst vormt immigratie naar verwachting de belangrijkste drijvende kracht achter bevolkingsgroei. Inzicht in de vestigingspatronen van de nieuwe migrantengroepen, in het bijzonder arbeidsmigranten, is van belang omdat die vaak doorwerken in de toekomstige regionale bevolkingsontwikkeling en woningbehoefte. Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft daarom samen met de Universiteit van Amsterdam de vestigingspatronen van diverse groepen migranten bij aankomst in Nederland onderzocht, in relatie tot hun achtergrondkenmerken.

In het onderzoek is gekeken naar de ontwikkeling van immigratie tussen 2012 en 2019, waarbij immigranten zijn onderscheiden in een aantal groepen. Verder wordt de regionale spreiding van de immigrantengroepen over Nederland geanalyseerd. De in het onderzoek gebruikte data is afkomstig uit door het CBS aangemaakte microdatabestanden, die zijn afgeleid uit het Stelsel van Sociaal Statistische Bestanden (SSB) voor de periode 2012-2019. Uit de analyse van het regionaal vestigingspatroon blijkt dat de immigrantengroepen die recent naar Nederland zijn gekomen, zich - net als de klassieke groepen - vaak in de grotere steden vestigen. Het regionaal vestigingspatroon blijft in de loop der tijd dus grotendeels constant, al wordt ook duidelijk dat de vestiging afgelopen jaren wat is verschoven naar een aantal meer rurale gemeenten. Dit laatste geldt in het bijzonder voor Unieburgers uit Oost-Europa en asielmigranten.

Link: [Vestigingspatronen van recente immigranten \(pbl.nl\)](#)

Investeren in de arbeidsmarktintegratie van statushouders

Centraal Planbureau

De nieuwe Wet Inburgering 2022 biedt kansen voor een snellere inburgering, maar de arbeidsparticipatie van nieuwkomers blijft een aandachtspunt. Deze arbeidsparticipatie is relatief laag, ook van recente cohorten. Vanaf 1 januari 2022 zijn gemeenten weer de regie gaan voeren over de inburgering van nieuwkomers. Een snellere begeleiding van inburgeraars naar werk is daarbij – naast een sneller inburgeringstraject – een belangrijk beleidsdoel van de nieuwe inburgeringswet. In dit onderzoek van het Centraal Planbureau wordt onderstreept dat er vanuit maatschappelijk perspectief geen reden is om te wachten met het koppelen van nieuwkomers aan de lokale arbeidsmarkt in de gemeente van eerste vestiging. Daarnaast worden enkele aandachtspunten ten aanzien van participatiebudget, uitplaatsing en verhuisbewegingen meegegeven.

Link: [Policy Brief - Investeren in de arbeidsmarktintegratie van statushouders \(cpb.nl\)](#)

In Uitvoering: een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC) en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Dit onderzoek gaat ook over de nieuwe Wet Inburgering 2022. Veel van de knelpunten uit het verleden zouden weggenomen moeten worden door deze wet, maar of dat ook daadwerkelijk lukt hangt af van een voortvarende uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid. Er wordt op gewezen dat decentralisaties zoals de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet, waarbij gemeenten ook een grotere rol kregen, niet altijd opleverden wat werd beoogd. Uit het onderzoek volgt dat naast een effectieve uitvoering van het nieuwe inburgeringsbeleid ook ingezet moet worden op een kort en actief opvangbeleid. Het opvangbeleid zou moeten worden gezien als een eerste stap in het integratiebeleid. Door activiteiten gedurende de opvang te stimuleren, zoals het leren van de Nederlandse taal en (arbeids)participatie, maken nieuwkomers een goede start. Daarnaast wordt gepleit voor een tijdige signalering van gezondheidsproblemen, toegankelijk onderwijs en beleid dat de toegang tot de arbeidsmarkt bevordert.

Link: [Policy brief: een analyse van het op statushouders gerichte beleid en wat er nodig is om dit beleid te verbeteren \(scp.nl\)](#)

Afscheid van westers en niet-westers

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Dit onderzoek gaat over het gebruik van de standaardindeling van personen met een migratieachtergrond in westers en niet-westers in onderzoek en beleid. Standaardtweedelingen zijn handzaam, maar bieden onvoldoende informatieve verfijning en kunnen leiden tot stereotyperingen. Vaak is clustering helemaal niet nodig, omdat men kan volstaan met de herkomstlanden zelf of met een substitutie-variabele, zoals economische ontwikkeling. De WRR pleit er daarom voor om dergelijke indelingen niet meer te gebruiken. In plaats daarvan zou de beste manier om herkomstlanden te clusteren moeten afhangen van de onderzoeks- of beleidsvraag, als het al nodig is om te clusteren of om überhaupt het herkomstland van personen op te nemen in onderzoek of beleidskwesties.

Link: [Afscheid van westers en niet-westers: naar meervoudige indelingen van herkomstgroepen | Policy Brief | WRR](#)

Clusteren op basis van cultuur

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Dit onderzoek gaat over het gebruik van de standaardindeling van personen met een migratieachtergrond in westers en niet-westers, specifiek in de context van integratieonderzoek. In het verlengde van bovenstaand onderzoek komt de WRR ook hier tot de conclusie dat de tweedeling westers/niet-westers ongeschikt is. In plaats daarvan zou gebruik moeten worden gemaakt van etno-linguïstische indelingen van herkomstlanden. Hiertoe wordt een indeling in zeven clusters van herkomstlanden uitgewerkt.

Link: [Clusteren op basis van cultuur | Working Paper | WRR](#)

Bijlage IV Organisaties

De organisaties die in deze bijlage staan opgenomen hebben allemaal een rol in het migratiedomein en de migratieketen. Deze lijst is niet uitputtend, maar noemt enkel organisaties die ook in de Staat van Migratie worden genoemd. De organisaties zijn op alfabetische volgorde opgenomen in deze bijlage.

Centraal Orgaan opvang asielzoekers

Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is de organisatie die zorgt voor opvang en begeleiding van asielzoekers. In opdracht van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid biedt het COA asielzoekers (tijdelijke) huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders.

Dienst Justitiële Inrichtingen

De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de minister van Justitie en Veiligheid voor de tenuitvoerlegging van straffen en vrijheidsbenemende maatregelen, zoals de bewaring van vreemdelingen die Nederland moeten verlaten.

Dienst Terugkeer en Vertrek

De Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) is als uitvoerder van het terugkeerbeleid verantwoordelijk om vreemdelingen zonder verblijfsrecht rechtmatig en respectvol te laten terugkeren naar het land van herkomst. Het streven is dat vreemdelingen zoveel mogelijk zelfstandig uit Nederland vertrekken. Daarbij krijgen zij waar nodig hulp van de DT&V, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van reisdocumenten. Ook helpt DT&V de vreemdeling perspectief te krijgen op herintegratie in het land van herkomst. Hiervoor wordt samengewerkt met diverse (maatschappelijke) organisaties. Een deel van de vreemdelingen verlaat Nederland niet uit eigen beweging. In dat geval kan DT&V het gedwongen vertrek organiseren.

De DT&V organiseert en ondersteunt het vertrek van vreemdelingen:

- Die zijn aangehouden in het kader van het binnenlands (mobiel) vreemdelingentoezicht.
- Aan wie de toegang is geweigerd in het kader van de grensbewaking.
- Van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken.
- Die geen asiel hebben gekregen en uitgeprocedeerd zijn.

Immigratie- en Naturalisatiedienst

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is de toelatingsorganisatie van Nederland en is verantwoordelijk voor de uitvoering van het toelatingsbeleid in Nederland. Dat houdt in dat de IND alle aanvragen beoordeelt van vreemdelingen die in Nederland willen verblijven, maar ook of het toegestane verblijf van vreemdelingen in Nederland moet worden beëindigd. Daarnaast voert de IND de Rijkswet op het Nederlanderschap uit en beoordeelt of vreemdelingen Nederlander kunnen worden of dat het Nederlanderschap kan worden ingetrokken.

Internationale Organisatie voor Migratie

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) heeft als doel met ordelijk en humaan migratiemanagement de internationale samenwerking op het gebied van migratie te bevorderen. IOM in Nederland richt zich op migranten die vrijwillig willen vertrekken uit Nederland, hervestiging vanuit opvang in de regio, relocatie, gezinshereniging, integratie en migratie en ontwikkeling. IOM heeft als intergouvernementele VN-gerelateerde organisatie een onafhankelijke positie en is geen ketenpartner maar een partner die met de migratieketen samenwerkt, en heeft een overeenkomst met de Nederlandse overheid ter ondersteuning van het vrijwillig vertrek van migranten vanuit Nederland.

Koninklijke Marechaussee

De Koninklijke Marechaussee (KMar) is een politieorganisatie met een militaire status die waakt over de veiligheid van de staat, in Nederland en ver daarbuiten. De KMar is als grensautoriteit verantwoordelijk voor de bewaking van de Nederlandse grenzen en fungeert als grenspolitie. Hiervoor is de KMar in Nederland (aan de binnen- en buitengrenzen) en aan de buitengrenzen van Europa actief. Relevante thema's zijn: grenstoezicht, gedwongen terugkeer, mobiel toezicht veiligheid en de aanpak van migratiecriminaliteit, waaronder mensensmokkel en identiteitsfraude.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is stelselverantwoordelijke voor de huisvesting van vergunninghouders. De minister van BZK informeert, mede namens de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, elk halfjaar via een brief de betrokken partijen over de ontwikkelingen in het rijksbeleid, zoals over de taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders op gemeenteniveau en over de bijdrage die van andere partners wordt verwacht. Waar nodig ondersteunt BZK gemeenten bij het behalen van de taakstelling. Het rijk voert geen direct toezicht uit op de gemeenten omtrent het behalen van de taakstelling. Die rol is aan de direct hogere bestuurslaag (de provincie) voorbehouden. Het rijk voert wel verticaal toezicht uit op de provincies. Als BZK vaststelt dat een provincie onvoldoende optreedt, zal hij deze daarop aanspreken en afspraken maken.

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is verantwoordelijk voor het Europees visumbeleid voor kort verblijf. Dit ministerie toetst visumaanvragen ('kort verblijf', minder dan 90 dagen, zogenoemde Schengen-visa) en bepaalt of de vreemdeling in aanmerking komt voor een visum. Verder is het ministerie van Buitenlandse Zaken betrokken bij het MVV-proces (machtiging tot voorlopig verblijf), de inburgeringstaak en de terugkeerproblematiek. Ook stelt het ministerie van BZ op verzoek van het ministerie van JenV (algemene, thematische en individuele) ambtsberichten op. Het ministerie is tevens verantwoordelijk voor de coördinatie van het Europees (migratie)beleid, waaronder nadrukkelijk Schengen i.v.m. de nauwe relatie met de rechtstaat en de interne markt. Tot slot valt zowel de beleidsmatige inzet als de financiering van projecten gericht op het wegnemen van de grondoorzaken van migratie en opvang in de regio onder de verantwoordelijkheid van BZ. De ontwikkeling van brede migratiepartnerschappen met derde landen is een gedeelde verantwoordelijkheid met het ministerie van JenV.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het vreemdelingenbeleid gebaseerd op de Vreemdelingenwet en het beleid op grond van de Rijkswet op het Nederlanderschap. Het departement heeft daarbij een financierende rol ten aanzien van de opvang van asielzoekers, de afwikkeling van toelatingsprocedures in Nederland en de terugkeer van vreemdelingen uit Nederland. Ook is het verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap door het geheel aan overheidsorganisaties dat zich (primair) met het vreemdelingen- en nationaliteitsbeleid bezighoudt. Derhalve is het ministerie verantwoordelijk voor de uitvoeringsorganisaties Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V), het zelfstandig bestuursorgaan Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en voor de centra van de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) waar de vreemdelingenbewaring en de grensdetentie ten uitvoer wordt gelegd. Daarnaast heeft JenV een gezagsrelatie met de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de politie voor wat betreft het vreemdelingentoezicht en grensbewaking.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is verantwoordelijk voor de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. In de Wav staan de regels voor het laten werken van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit: 'vreemdelingen'. De Wav verbiedt werkgevers en particulieren om buitenlandse arbeidskrachten die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, zonder geldige tewerkstellingsvergunning (twv) of gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) voor zich te laten werken. Het UWV Werkbedrijf voert deze wet uit, de Inspectie SZW ziet toe op de handhaving. Verder houdt het ministerie van SZW zich bezig met de bescherming van arbeidsvoorwaarden en het tegengaan van schijnconstructies en arbeidsuitbuiting. Tot slot is het ministerie van SZW verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid. Vreemdelingen met een verblijfsvergunning bepaalde tijd en die niet voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven zijn in de regel inburgeringsplichtig.

Nidos

Nidos is een onafhankelijke instelling die de voogdijtaak uitvoert voor Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (amv's). Amv's krijgen een voogd toegewezen tot ze 18 jaar worden of Nederland verlaten. Naast de voogdijtaak verzorgt Nidos voor een deel van de amv's de opvang. Amv's jonger dan 15 jaar worden opgevangen door opvanggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos. Jongeren ouder dan 15 met een vergunning, waarvoor geen opvanggezin kan worden gevonden, worden door Nidos in kindervoorgroepen (kwg) of kleine wooneenheden (kwe) geplaatst. Als onafhankelijke voogdijinstelling stelt Nidos de individuele jongere centraal en ziet toe op de ontwikkeling en zelfstandigheid van de jongere.

Politie

De politie heeft op grond van de Vreemdelingenwet 2000 taken ten behoeve van de uitvoering van de vreemdelingenwet en van de Schengengrenscodes. De uitvoering van de politieke vreemdelingentaak is binnen de regionale eenheden belegd bij de Afdelingen Vreemdelingenpolitie Identificatie en Mensenhandel (AVIM), ondergebracht bij de Dienst Regionale Recherche. Vanuit de basisteams wordt bijgedragen aan de uitvoering van deze taak. De politieke vreemdelingentaak betreft handhaving, toezicht en identificatie. Daarnaast houdt de afdeling AVIM zich ook bezig met de opsporing van migratiecriminaliteit en mensenhandel.

Het uitvoeren van grenscontroles (inclusief het beoordelen van visumaanvragen) en het uitvoeren van grensbewaking is belegd bij de Zeehavenpolitie (ZHP), onderdeel van de politie-eenheid Rotterdam. De Rotterdamse haven is een maritieme buitengrens van het Schengengebied. De ZHP is verantwoordelijk voor het controleren van mensen die deze grens overschrijden.

Raad voor de rechtspraak

De Raad voor de rechtspraak (Rvdr) vormt de schakel tussen de minister van Justitie en Veiligheid en de gerechten. De Raad heeft als opdracht te bevorderen dat de gerechten (de elf rechtbanken, de vier gerechtshoven, de Centrale Raad van Beroep en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven) hun rechtsprekende taak goed kunnen vervullen. Deelname van de Rvdr aan de migratieketen (als lid van het Topberaad en agenda lid van enkele deelberaden) is vooral gericht op de procesmatige en logistieke afstemming in de keten op de zogenoemde koppellakken. De Rvdr is, gezien zijn bijzondere staatsrechtelijke positie, een partner van de migratieketen.

Raad van State

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) is de hoogste nationale algemene bestuursrechter in het vreemdelingenrecht. Deelname van de Afdeling bestuursrechtspraak van de RvS aan de migratieketen (als lid van het Topberaad en agenda lid van enkele deelberaden) is vooral gericht op de procesmatige en logistieke afstemming in de keten op de zogenoemde koppellakken. De Afdeling bestuursrechtspraak is, een partner van de migratieketen.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

UNHCR is de Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties en heeft als doel het bieden van bescherming en zoeken naar permanente oplossingen voor vluchtelingen en asielzoekers, zijnde (vrijwillige) terugkeer, lokale integratie of hervestiging. Als partij bij het Vluchtelingenverdrag van Geneve (1951) en het Protocol (1967) heeft Nederland zich gecommitteerd aan samenwerking met de UNHCR. Ten aanzien van de rol van UNHCR in Nederland als vertegenwoordiger van vluchtelingen en asielzoekers is in de regelgeving verankerd dat UNHCR toegang heeft tot personen in vreemdelingendetentie alsmede tot personen in COA-opvanglocaties. UNHCR heeft als intergouvernementele organisatie een onafhankelijke positie en is geen ketenpartner maar een partner die met de migratieketen samenwerkt.

VluchtelingenWerk Nederland

VluchtelingenWerk Nederland (VWN) is een non-gouvernementele organisatie die de belangen van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland behartigt. De kerntaken van VWN zijn het bieden van persoonlijke steun op zowel juridisch als maatschappelijk terrein, beleidsbeïnvloeding, zoals het signaleren van knelpunten in de asielprocedure en het bevorderen van draagvlak voor asielzoekers en vluchtelingen in de samenleving.

Bijlage V Afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
azc	Asielzoekerscentrum
ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
amv	Alleenstaande Minderjarige Vreemdeling
AVIM	Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BMH	Brede Maatschappelijke Heroverweging
BRP	Basisregistratie Personen
BuWav	Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor Statistiek
CO	Centrale opvang
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COL	Centrale ontvangstlocatie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
ECID	Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten
EER	Europese Economische Ruimte
EFTA	European Free Trade Association, (NL) Europese Vrijhandelsassociatie (EVA)
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EU	Europese Unie
EUAA	Asielagentschap van de Europese Unie
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
GGV	Gesloten Gezinsvoorziening
GL	Gezinslocatie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie / International Organisation for Migration
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
LP	Laissez-Passer
MoMi	Modern Migratiebeleid
MoU	Memorandum of Understanding
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
NV	Note Verbale
POL	Proces opvanglocatie
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RVK	Rapportage Vreemdelingenketen
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State (de Afdeling)
SDGs	Sustainable Development Goals
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEV	Toegang en Verblijf
T&O	Terug- en overnameovereenkomst
twv	Tewerkstellingsvergunning
UNDESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VA	Verlengde Asielprocedure
VBL	Vrijheidsbeperkende Locatie
VN	Verenigde Naties

VK	Verenigd Koninkrijk
VoVo	Voorlopige voorziening
VRIS	Vreemdelingen In de Strafrechtketen
VVA	Verblijfsvergunning Asiel (Bepaalde en Onbepaalde tijd)
VVR	Verblijfsvergunning Regulier (Bepaalde en Onbepaalde tijd)
WagwEU	Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de EU
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WHP	Working Holiday Programme (soms: Working Holiday Scheme (WHS))
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZHP	Zeehavenpolitie

Dit is een publicatie van

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Juni 2022 | 22403584