Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2023

De Staat van Migratie 2023

Inhoudsopgave

Inleiding 6

Hoofdstuk 1 Migratie: een beleidsterrein in beweging 19

Hoofdstuk 2 Migratie van buiten de EU 31
- 2.1 Wat is de omvang van reguliere migratie van buiten de EU naar de EU? 32
- 2.2 Wat is de omvang van reguliere migratie van buiten de EU naar Nederland? 34
  - 2.2.1 Hoe verloopt een reguliere aanvraag? 34
  - 2.2.2 Hoeveel reguliere migranten van buiten de EU komen naar Nederland? 35
  - 2.2.3 Soort verblijfsvergunning 37
  - 2.2.4 Waar komen de migranten die van buiten de EU naar Nederland komen vandaan? 48
  - 2.2.5 Wat valt nog meer onder regulier toelatingsbeleid? 49
- 2.3 Hoe lang blijven migranten van buiten de EU in Nederland? 50
  - 2.3.1 Verblijfsduur 51
  - 2.3.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd 51
  - 2.3.3 Emigratie 51

Hoofdstuk 3 Migratie binnen de Europese Unie 53
- 3.1 Wat is de omvang van migratie binnen de EU? 54
  - 3.1.1 Het verblijf op grond van het vrij verkeer van studenten, werknemers en financieel onafhankelijken 54
  - 3.1.2 Het vrij verkeer van diensten 55
  - 3.1.3 Nieuwe Europese wetgeving voor de wegvervoersector 55
- 3.2 Wat is de omvang van migratie vanuit de EU naar Nederland? 56
  - 3.2.1 Hoeveel migranten van andere EU-lidstaten komen naar Nederland? 56
  - 3.2.2 Uit welke lidstaten van de EU zijn migranten in Nederland afkomstig? 57
  - 3.2.3 Hoeveel migranten van andere EU-lidstaten zijn naar Nederland gekomen op grond van het vrij verkeer van diensten? 57
  - 3.2.4 Meldingen door zelfstandigen die elders in de EU gevestigd zijn en tijdelijk in Nederland een dienst verlenen 59
- 3.3 Hoe lang blijven migranten uit de EU in Nederland? 59
  - 3.3.1 Verblijfsduur 60
  - 3.3.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd 60
  - 3.3.3 Emigratie 60

Hoofdstuk 4 Asielmigratie 61
- 4.1 Wat is de omvang van asielmigratie wereldwijd? 62
  - 4.1.1 Hoeveel ontheemden zijn er wereldwijd en waar bevinden zij zich? 62
  - 4.1.2 Welke oplossingen zijn er voor vluchtelingen? 63
  - 4.1.3 Hoe draagt Nederland bij op internationaal niveau? 64
- 4.2 Wat is de omvang van asielmigratie naar de EU? 70
  - 4.2.1 Hoeveel asielzoekers zijn naar de EU gekomen in 2022? 70
  - 4.2.2 Waar komen de asielzoekers vandaan die naar de EU zijn gekomen? 72
  - 4.2.3 Hoeveel asielzoekers in de EU krijgen een asielvergunning? 72
  - 4.2.4 Wat is de omvang van secundaire migratie? 76
- 4.3 Wat is de omvang van asielmigratie naar Nederland? 78
  - 4.3.1 Hoe verloopt een asielaanvraag? 78
  - 4.3.2 Wat is de omvang en herkomst van de asielaanvragers in Nederland? 80

4.3.3 Hoeveel personen zaten in de asielopvang? 84
4.3.4 Hoelang duurt de asielprocedure? 87
4.3.5 Hoeveel asielzoekers krijgen een verblijfsvergunning en hoe vaak wordt beroep ingediend? 90

Hoofdstuk 5 Toezicht en vertrek 94
5.1 Wat is de omvang van toezicht in de EU? 96
5.1.1 Grenstoezicht en informatietechnologie 96
5.1.2 Toegangsweigeringen 96
5.1.3 Illegale grensoverschrijdingen 96
5.2 Wat is de omvang van vertrek uit de EU? 98
5.2.1 Emigratie 98
5.2.2 Aantoonbaar vertrek 99
5.3 Wat is de omvang van toezicht in Nederland? 100
5.3.1 Wat is de procedure van grenstoezicht en toegangsweigering? 100
5.3.2 Hoeveel personen reisden via Nederland? 102
5.3.3 Bij hoeveel personen is de toegang geweigerd aan de grens? 103
5.3.4 Hoe verloopt het proces van toezicht? 106
5.4 Hoeveel migranten zijn uit Nederland vertrokken en hoe verloopt het vertrekproces? 110
5.4.1 Hoeveel personen zijn geëmigreerd uit Nederland? 110
5.4.2 Hoe verloopt het proces van vertrek van vertrekplichtige vreemdelingen? 111
5.4.3 Hoeveel vertrekplichtige vreemdelingen zijn vertrokken uit Nederland? 111
5.4.4 Hoeveel vreemdelingen hebben een bestendige oplossing gekregen in het kader van LVV? 118

Hoofdstuk 6 Huisvesting, inburgering en naturalisatie 121
6.1 Hoeveel vergunninghouders zijn gehuisvest? 122
6.2 Voorinburgering, vroege integratie en participatie 125
6.3 Hoeveel migranten zijn inburgeringsplichtig? 125
6.4 Hoeveel migranten zijn genaturaliseerd? 127
6.4.1 Staatloosheid 128

Hoofdstuk 7 Ontheemden uit Oekraïne 129
7.1 Europese context 130
7.2 Nationale context 131

Bijlagen 136
Bijlage I Jurisprudentie 137
Bijlage II Onderzoeken 141
Bijlage III Methodologie 147
Bijlage IV Organisaties 148
Bijlage V Afkortingen 152

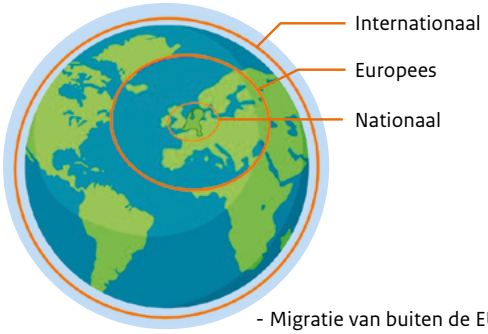
Inleiding

Voor u ligt de derde editie van de Staat van Migratie. De Staat van Migratie 2023 zet de relevante cijfermatige en beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van migratie in 2022 op een integrale, feitelijke en samenhangende wijze op een rij. Het uitgangspunt is een zo feitelijk mogelijk overzicht te bieden over het brede migratiedomein.

De inhoud is zowel nieuw als vertrouwd. Net zoals in de vorige versies 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. In verband met de oorlog in Oekraïne is in deze Staat van Migratie een hoofdstuk toegevoegd over de ontheemden uit Oekraïne.

Opbouw hoofdstukken

De hoofdstukken in de Staat van Migratie 2023 zijn, met uitzondering van hoofdstuk 1, op vergelijkbare wijze opgebouwd. Eerst wordt het internationale en het Europese perspectief gegeven en dan het nationale overzicht. Zo wordt per thema eerst een breed internationaal en Europees kader geschetst, voordat wordt ingegaan op de beleidsmatige en cijfermatige ontwikkelingen in Nederland in 2022.



- Migratie van buiten de EU
- Migratie vanuit de EU
- Asielmigratie
- Vertrek

De Staat van Migratie begint met een hoofdstuk waarin de belangrijkste ontwikkelingen binnen het Europese en nationale migratieterrein in 2022 op een rij worden gezet. Hoofdstukken 2 tot en met 7 bevatten per thema de aantallen over 2022. Deze cijfers worden steeds vergeleken met 2021.

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 2013-2022 - gemiddeld 11% 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 die worden 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 als huisvesting van asielzoekers die een asielvergunning hebben verkregen (vergunninghouders), inburgering en migranten die de Nederlandse nationaliteit aanvragen (naturalisatie).

Oekraïense ontheemden

Op 24 februari 2022 viel Rusland het buurland Oekraïne binnen. De gevolgen op het terrein van migratie en aanpalende beleidsdomeinen zijn substantieel, zowel internationaal, in Europa als in Nederland. Hoofdstuk 7 geeft inzicht in de ontwikkelingen ten aanzien van de Oekraïense ontheemden, vanuit juridisch, beleidsmatig en cijfermatig perspectief.

Afbakening en methodologie

In deze rapportage staat het fenomeen migratie centraal. Er wordt inzicht gegeven in de diverse typen migratiebewegingen, de daarbij behorende juridische kaders en beleidskaders en de aantallen in 2022. Het functioneren van de uitvoeringsorganisaties binnen het migratiedomein is geen onderdeel van deze rapportage, maar is opgenomen in diverse Standen van de Uitvoering.[1]

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.[2]

In bijlage III over 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,

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 362, nr. 326, alsmede www.coa.nl.

[2] 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.

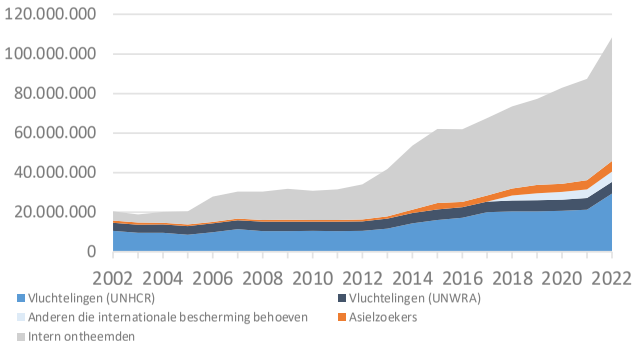
maar ook aan andere instanties zijn cijfers ontleend. De beperkingen op de beschikbaarheid en de onderlinge vergelijkbaarheid van de cijfers zijn zoveel mogelijk aangegeven.

De Staat van Migratie is in ontwikkeling. Dat betekent dat de gepresenteerde cijfermatige en beleidsmatige ontwikkelingen jaarlijks worden herijkt en verrijkt naar gelang de informatiebehoefte en beschikbaarheid van data.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2023: Internationaal en Europees perspectief

ONTHEEMDEN (UNHCR)



In 2022 waren 108,4 miljoen personen ontheemd (+24%): 35,3 miljoen vluchtelingen, 5,4 miljoen asielzoekers, 62,5 miljoen IDPs en 5,2 miljoen anderen die bescherming behoeven.

ONTHEEMDEN (UNHCR)

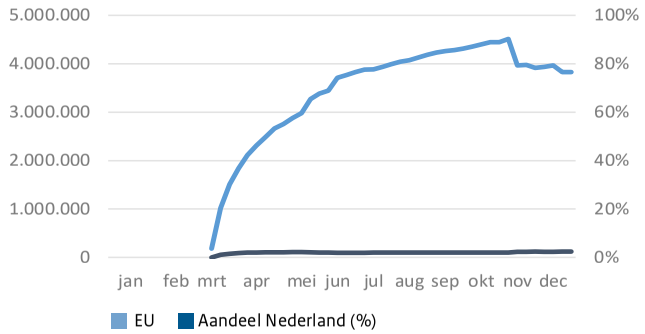
52% van de vluchtelingen en anderen die internationale bescherming behoeven komt uit drie landen:
Syrië – 6,5 miljoen
Oekraïne – 5,7 miljoen
Afghanistan – 5,7 miljoen

Top 5 opvanglanden:

1.	Turkije	3,6 miljoen
2.	Iran	3,4 miljoen
3.	Colombia	2,5 miljoen
4.	Duitsland	2,1 miljoen
5.	Pakistan	1,7 miljoen

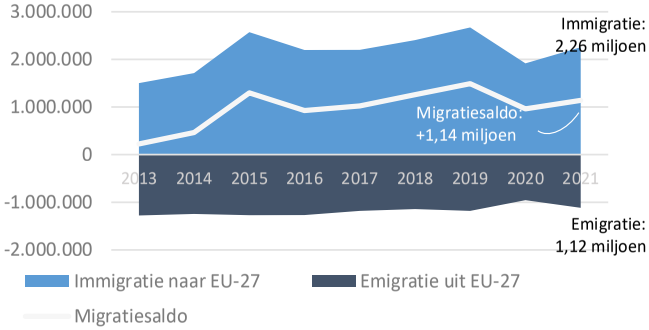
Duurzame oplossingen: In 2022 zijn 6 miljoen ontheemden teruggekeerd naar herkomstland, waarvan 5,7 miljoen IDPs en 339.300 vluchtelingen. 114.300 vluchtelingen zijn hervestigd.

ONTHEEMDEN UIT OEKRAINE (EC, BZK)



In de EU waren 3,83 miljoen ontheemden geregistreerd voor tijdelijke bescherming. Het aandeel van Nederland is zo'n 2%.

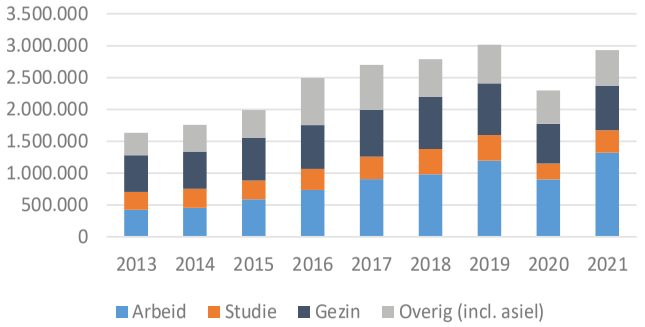
IMMIGRATIE EN EMIGRATIE EU-27 (EUROSTAT)*



In 2021 immigreerden 2,26 miljoen personen naar de EU. 1,12 miljoen emigreerden uit de EU. Het migratiesaldo was +1,14 miljoen personen.

** 2022 is nog niet beschikbaar*

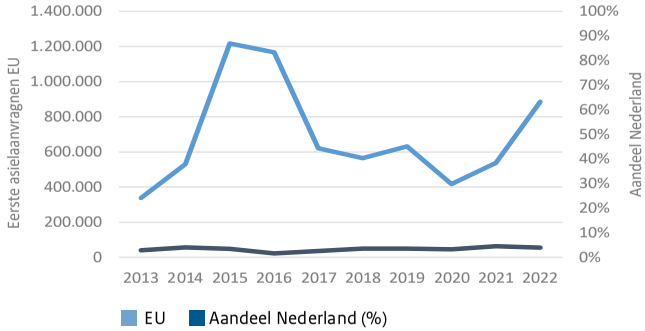
VERBLIJFSVERGUNNINGEN EU-27 (EUROSTAT)*



In 2021 zijn in de EU-27 2,93 miljoen eerste verblijfsvergunningen afgegeven. 45% arbeid, 24% gezin, 12% studie en 19% overige redenen (incl. asiel).

** 2022 is nog niet beschikbaar*

ASIELMIGRATIE NAAR EU-27 (EUROSTAT)

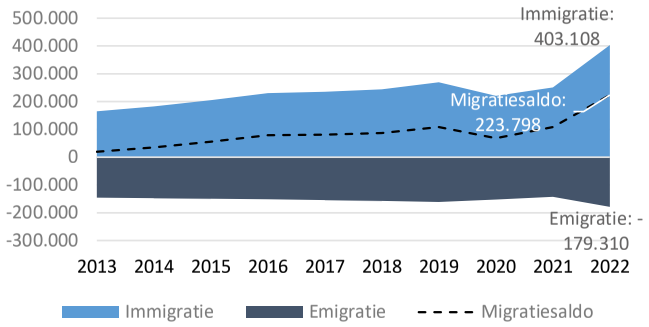


In 2022 werden in de EU 884.985 (+65%) eerste asielaanvragen ingediend. Het aandeel van Nederland was 4%.

Ministerie van Justitie en Veiligheid

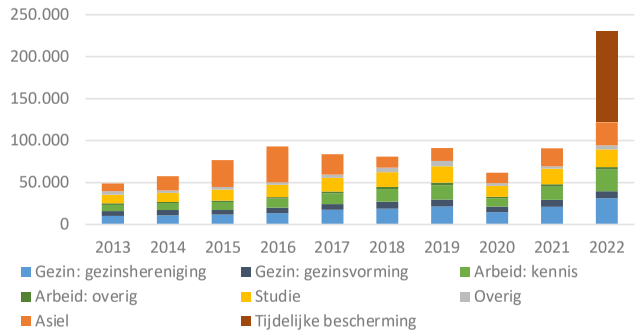
De Staat van Migratie 2023: Nationaal perspectief

IMMIGRATIE EN EMIGRATIE (CBS)



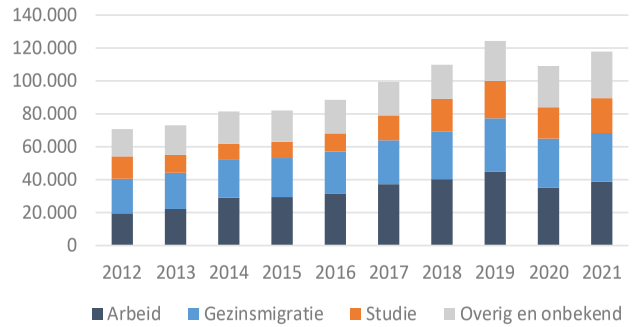
In 2022 immigreerden 403.108 (+61%) personen naar Nederland. 179.310 (+26%) personen emigreerden. Het migratiesaldo was 223.798 (+107%) personen.

MIGRATIE VANUIT NIET EU/EFTA-LANDEN (CBS)



In 2022 kwamen de meeste migranten van buiten de EU/EFTA naar Nederland vanwege tijdelijke bescherming (108.440), gezinsmigratie (39.615; +34%) en arbeid (29.045; +60%).

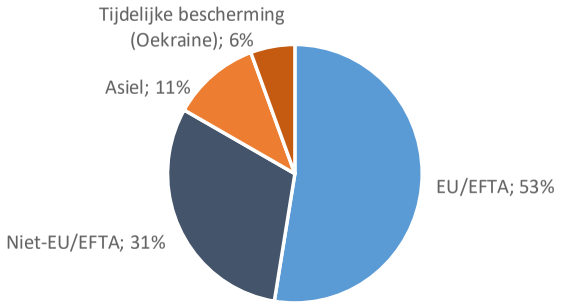
MIGRATIE VANUIT EU/EFTA-LANDEN (CBS)*



Arbeid vormt de belangrijkste reden van migranten vanuit de EU/EFTA om naar Nederland te komen. In 2021 kwamen 38.860 (+6% t.o.v. 2020) personen met dat doel naar Nederland.

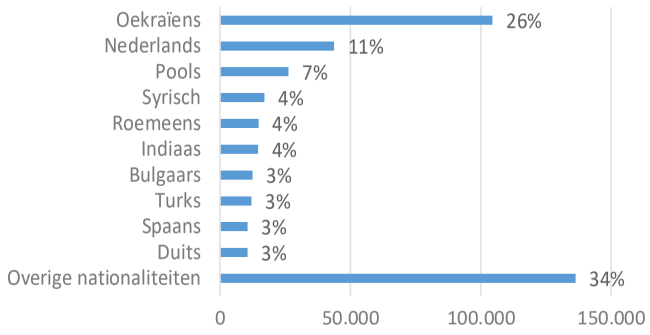
** 2022 is nog niet beschikbaar*

TYPE MIGRATIE (GEMIDDELDE 2013-2022) (CBS)



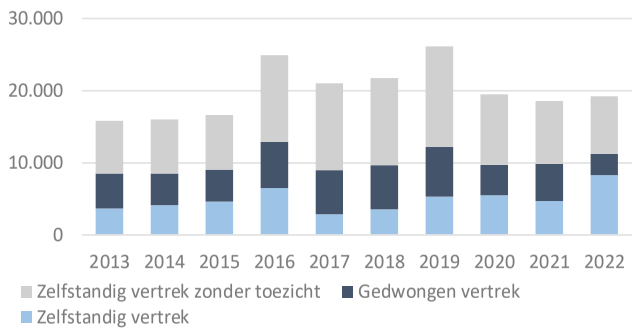
In 2013-2022 kwam 53% van de migranten uit de EU/EFTA, 31% uit de niet-EU/EFTA, 11% was asielmigratie en 6% tijdelijke bescherming (Oekraïne).

IMMIGRANTEN NAAR NATIONALITEIT, 2022 (CBS)



In 2022 hadden 104.511 (26%) van alle immigranten die werden geregistreerd in de BRP de Oekraïense nationaliteit.

KETENBREED VERTREK (JENV)

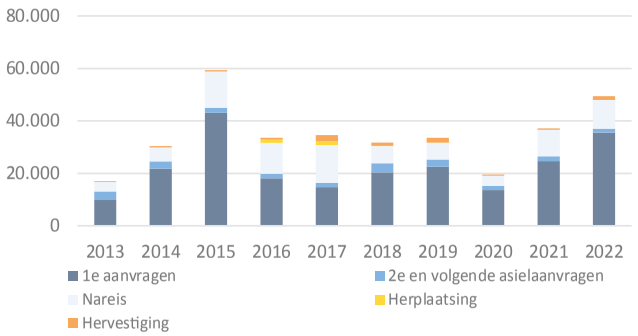


In 2022 zijn 19.230 (+4%) vreemdelingen vertrokken die niet (langer) rechtmatig verblijf in Nederland hadden. 58% is aantoonbaar vertrokken (zelfstandig/ gedwongen).

Ministerie van Justitie en Veiligheid

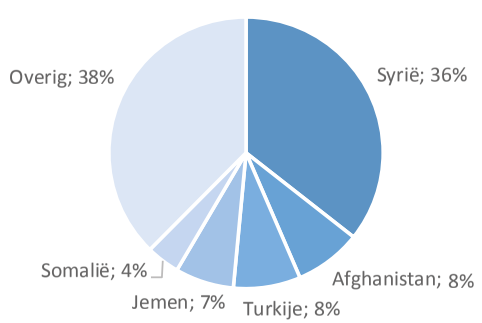
De Staat van Migratie 2023: Asiel uitgelicht

ASIELINSTROOM (IND)



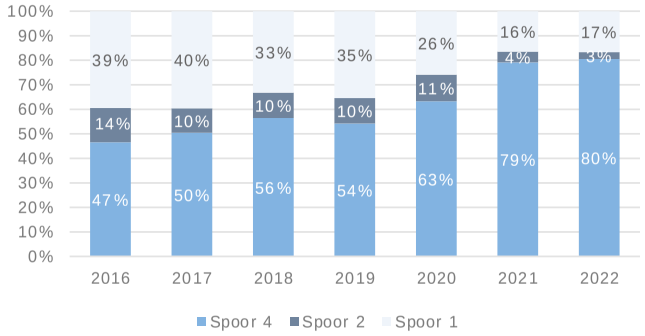
De totale asielinstroom in 2022 was 49.420 (+33%). Het aantal eerste asielaanvragen bedroeg 35.540 (+44%) en het aantal ingereisde narezigers 10.930 (+8%).

EERSTE ASIEL NAAR NATIONALITEIT (IND)



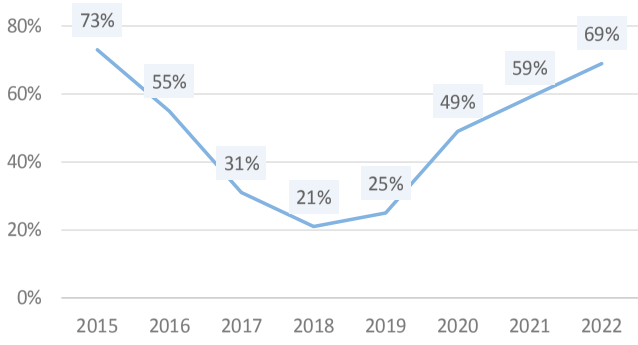
In 2022 werd 36% van de eerste asielaanvragen ingediend door Syriërs, Afghanen (8%) en Turken (8%). Van de eerste asielaanvragen in 2022 werd 12% ingediend door een amv.

EERSTE ASIELAANVRAGEN NAAR SPOOR (IND)



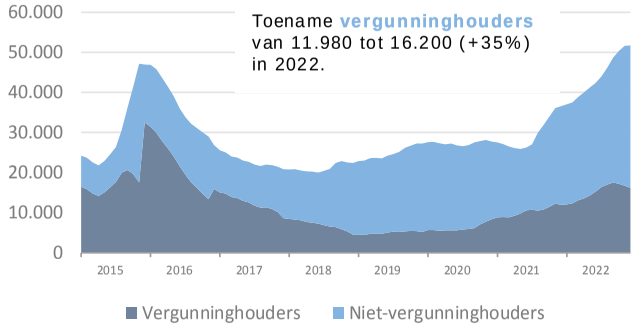
In 2022 stroomde 80% van de eerste asielaanvragen in in spoor 4 (algemene/verlengde asielprocedure), 17% in spoor 1 (Dublin) en 3% in spoor 2 (bescherming EU/veilig LvH).

INWILLIGING EERSTE ASIELAANVRAGEN (IND)



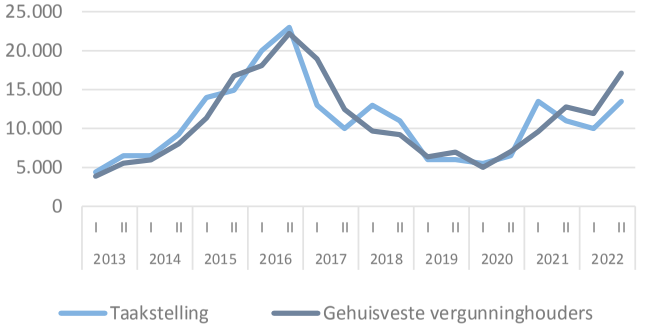
Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen volgens de nationale definitie was 69%. Volgens de EU-definities was het inwilligingspercentage in de EU 49%, in Nederland 87%.

BEZETTING COA (COA)



In 2022 is de bezetting bij het COA toegenomen van 36.580 bewoners naar 51.730 bewoners. Eind 2022 was 31% van de bewoners vergunninghouder.

HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS (COA)



Gemeenten hebben in 2022 29.054 vergunninghouders gehuisvest. De taakstelling was 23.500 vergunninghouders. Op 1 januari 2023 was er een voorsprong van 1.793 personen.

Thematische dashboards

Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2023: Migratie van buiten de EU 2022

MIGRATIE NAAR EN VANUIT DE EU 2021*

Immigratie: 2,26 miljoen - Emigratie: 1,12 miljoen

Migratiesaldo **1,14 miljoen**

2,95 miljoen eerste vergunningen in 2021

* 2022 is nog niet beschikbaar

MIGRATIE VAN BUITEN EU

117.250 aanvragen ingediend waarvan 84% MVV-plichtig
1.700 aanvragen ingediend voor erkend referentschap
232.185 registraties in de BRP

VISA KORT VERBLIJF

413.000 aanvragen visa kort verblijf
37% vanwege toeristische redenen
Top 3: 1. India
2. Filipijnen
3. Turkije

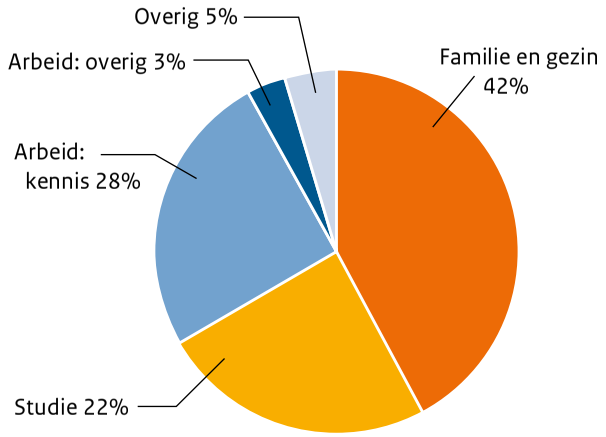
EMIGRATIE (incl. administratieve correcties)

6 op de 10 migranten vertrekt binnen 10 jaar

49.481 personen uitgeschreven uit de BRP

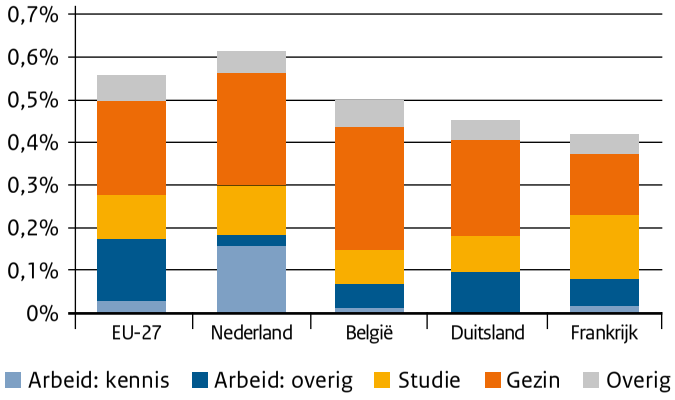
Migratiesaldo: **182.704**

MIGRATIEMOTIEVEN NIET-EU/EFTA (regulier)



VERGELEKEN MET BUURLANDEN (regulier)

Aantal eerste verblijfsvergunningen als % van de bevolking (2022)



FAMILIE EN GEZIN

53.130 aanvragen ingediend ▶ 87% ingewilligd

Top 3: 1. India 2. Turkije 3. Rusland

STUDIEMIGRATIE

22.220 aanvragen ingediend ▶ 98% ingewilligd

Top 3: 1. China 2. VS 3. India

ARBEID: KENNIS

33.030 aanvragen ingediend ▶ 94% ingewilligd

Top 3: 1. India 2. Turkije 3. Rusland

ARBEID: OVERIG

4.490 aanvragen ingediend ▶ 64% ingewilligd

Top 3: 1. VS 2. China 3. India

OVERIG (uitwisseling, humanitair)

4.340 aanvragen ingediend ▶ 83% ingewilligd

Top 3: 1. Filipijnen 2. Australie 3. Zuid-Afrika

Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2023: Migratie binnen de EU 2022

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

127.146 registraties in de BRP

EMIGRATIE (incl. administratieve correcties)

7 op de 10 migranten vertrekt binnen 10 jaar

75.322 personen uitgeschreven uit de BRP

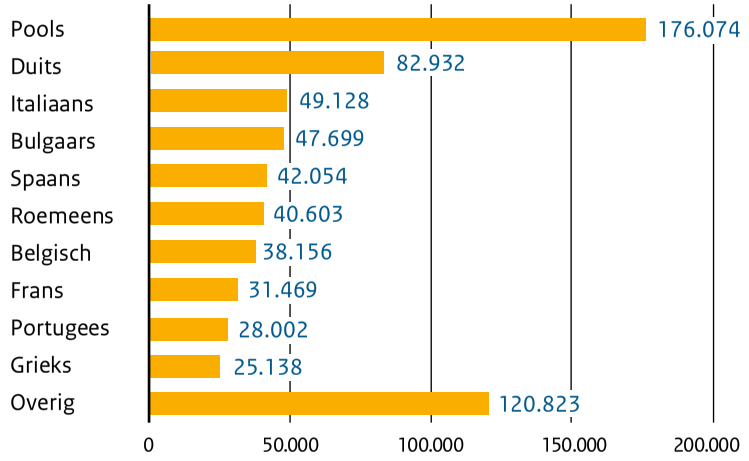
Migratiesaldo: **51.824**

EU-DOCUMENTEN

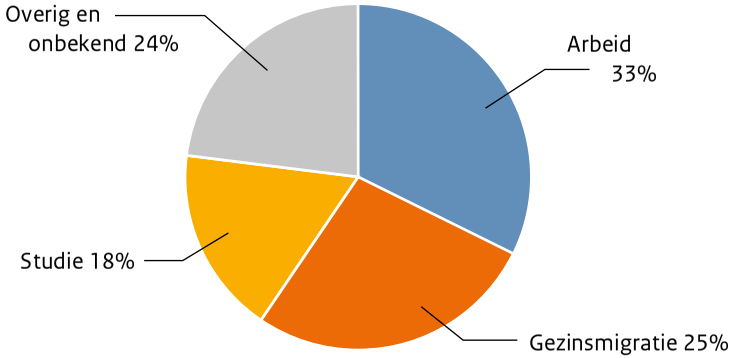
voor derdelander partners en afhankelijke familieleden van EU-burgers in NL

4.730 aanvragen afgedaan
84% ingewilligd

EU-MIGRANTEN IN NEDERLAND NAAR NATIONALITEIT (1 januari 2022)



MIGRATIEMOTIEVEN EU/EFTA (2021)



VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN

Nationaal loket

89.630 personen gemeld
en 5.550 zelfstandigen

Werknemers, excl. goederenvervoer (top 5)

Vestigingsland	EU-burgers	Derdelanders
1. Polen	12.250	10.450
2. Duitsland	16.360	2.040
3. Litouwen	8.780	5.600
4. België	8.440	230
5. Portugal	3.370	710

Zelfstandigen:
Top 3: 1. Polen / 2. Slowakije / 3. België

Europees loket

Werknemers wegtransport (top 5)

Vestigingsland	EU-burgers	Derdelanders
1. Polen	58.070	53.780
2. Litouwen	6.250	40.690
3. Spanje	20.500	3.650
4. Roemenië	19.460	210
5. Duitsland	18.690	760

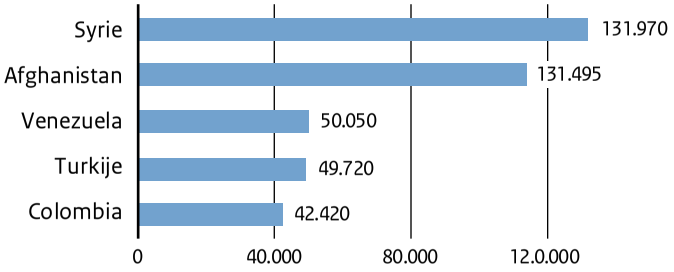
Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2023: Asielmigratie 2022

ASIELINSTROOM IN DE EU

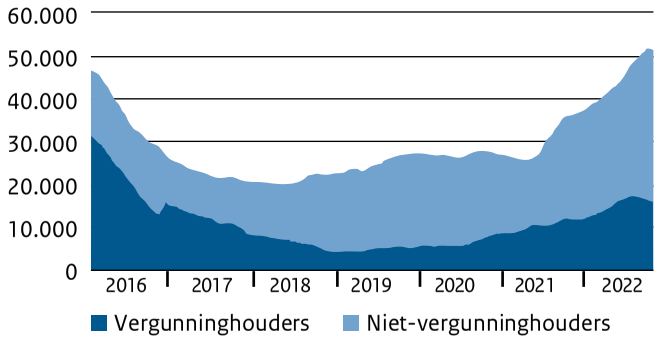
884.985 eerste asielaanvragen ingediend

Top 6: 1. Duitsland (25%) 2. Frankrijk (16%) 3. Spanje (13%) 4. Oostenrijk (12%) 5. Italië (9%) 6. Nederland (4%)



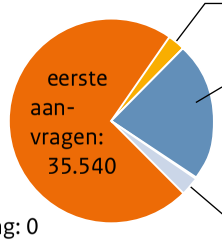
OPVANG IN NEDERLAND

51.730 bewoners op 31 december 2022
31% vergunninghouders



ASIELINSTROOM IN NEDERLAND

49.420 asiel-aanvragen



tweede en volgende aanvragen: 1.530

nareizigers: 10.930

hervestiging: 1.420

herplaatsing: 0

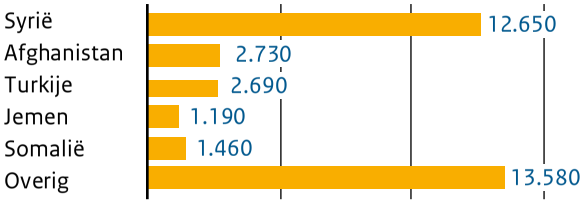
EERSTE ASIELAANVRAGEN

35.540 eerste asielaanvragen

Spoor 1 (Dublin-claimanten) 17%

Spoor 2 (Bescherming EU / Veilig LvH) 3%

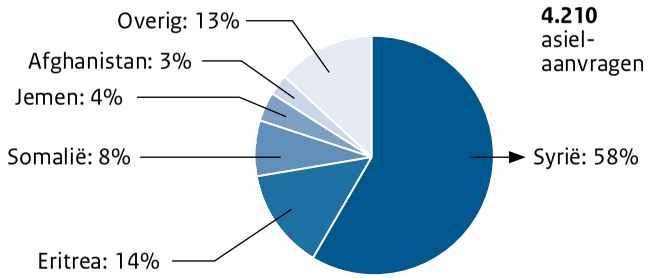
Spoor 4 (Algemene en verlengde asielprocedure) 80%



In 2022 werd ruim een derde van het totale aantal eerste asielaanvragen door Syriërs ingediend. Op de tweede plaats volgden Afghanen.

AISIELAANVRAGEN AMV

4.210 asiel-aanvragen



NAREIS

MVV Nareis: **20.390** aanvragen ingediend
88% inwilligen in eerste aanleg

Aantal ingereisde nareizigers asiel **10.930**

8 EVRM: **7.870** aanvragen ingediend
62% inwilligen in eerste aanleg

INWILLIGINGSPERCENTAGE

69% Inwilligingspercentage eerste asielaanvragen

Top 5 afgehandelde eerste asielaanvragen:

1. Syrische	87%
2. Afghaanse	93%
3. Turkse	92%
4. Jemenitische	90%
5. Algerijnse	0%

Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2023: Toezicht en vertrek 2022

TOEZICHT

Grenstoezicht: Controle op juiste documenten voor toegang

Binnenlands toezicht: Controle op juiste documenten voor verblijf

GRENSTOEZICHT

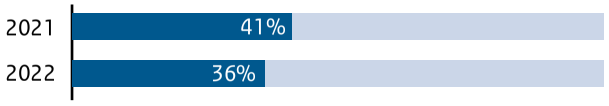
- **330.000** irreguliere grensoverschrijdingen aan de EU-buitengrenzen. 45% via Westelijke Balkan
- **141.000** toegangsweigeringen in de EU

61,3 miljoen reizigers via vijf Nederlandse luchthavens

4.720 toegangsweigeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen van Nederland

BINNENLANDS TOEZICHT

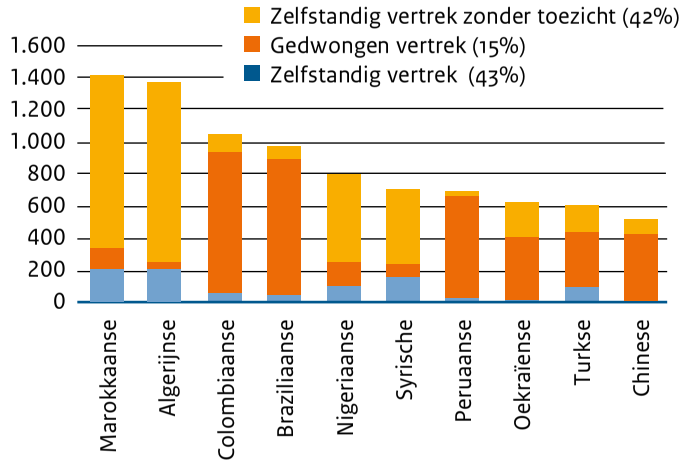
Minder controles, minder personen zonder verblijfsrecht aangetroffen.



2.730 vreemdelingen ingestroomd in vreemdelingenbewaring

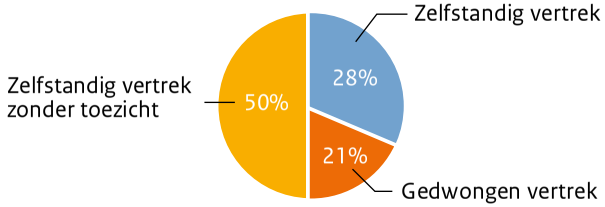
1. Marokko (17%) / 2. Algerije (12%) / 3. Polen (8%)

TOP 10 - KETENBREED VERTREK



VERTREK UIT CASELOAD DT&V

8.610 personen vertrokken, van wie **50%** aantoonbaar



Top 3 aantoonbaar vertrek via DT&V
1. Oekraïense 2. Poolse 3. Algerijnse

IOM

49% van het zelfstandig vertrek via IOM of NGO's

VERTREK EU

93.660 Aantal derdelanders EU-breed aantoonbaar vertrokken na ontvangst van een terugkeerbesluit in 2022.

- **19.550** ondersteund door IOM
- **24.850** ondersteund door Frontex

OPENBARE ORDE

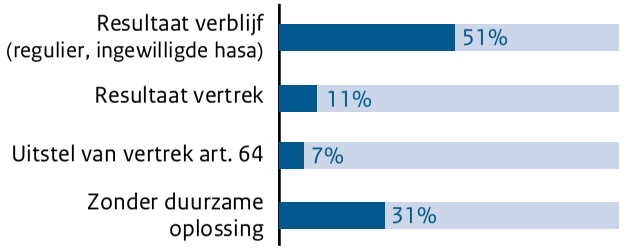
360 ongewenst-verklaringen

150 zware inreisverboden

ingetrokken asielvergunningen **20**

afgewezen asielaanvragen **10**

UITSTROOM UIT LVV (01.02.2022 – 31.01.2023)



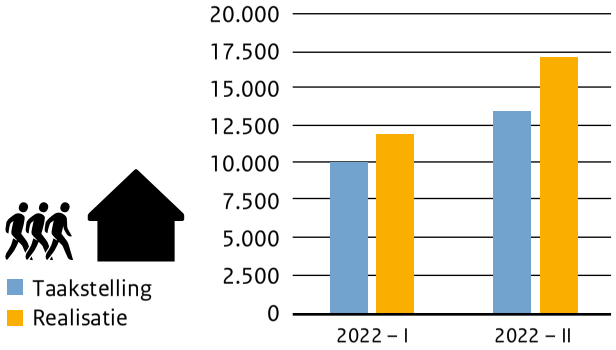
Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie 2023: Huisvesting, inburgering en naturalisatie 2022

HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS

23.500 Taakstelling gemeenten

29.054 Realisatie



ONDERSTEUNING GEMEENTEN BIJ HUISVESTING

Regeling huisvesting aandachtsgroepen	Bijdrage aan 8.831 woningen voor aandachtsgroepen
Stimuleringsregeling Flex	Realisatie 7.363 woningen waarvan 30% voor ontheemden/statushouders
Taskforce versnelling Tijdelijke Huisvesting	Ondersteuning gemeenten bij 85 projecten
Hotel- en accomodatie-regeling (HAR)	1.120 vergunninghouders opgevangen via HAR en 370 doorgestroomd naar huisvesting in gemeenten

INBURGERING

Wie is inburgeringsplichtig?

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

INBURGERINGSPLICHT

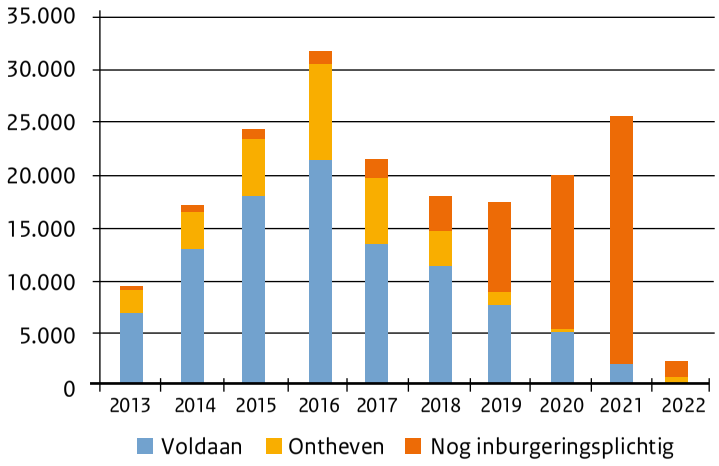
Wi2021

In 2022:

- 18.700 asielmigranten
- 6.800 gezinsmigranten
- 400 overige migranten

} 25.900 inburgerings-plichtig } 100 voldaan

Wi2013 ▶ Nog 56.240 inburgeringsplichtig



NATURALISATIE

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

NATURALISATIEVERZOEKEN

45.090 aanvragen

- **97%** ingewilligd

54% van vergunninghouders asiel

STAATLOOSHEID

VN-verdragen over staatloosheid

Twee wetten

- Procedure voor vaststeling staatloosheid
- Mogelijkheid Nederlanderschap voor in Nederland geboren staatloze kinderen zonder rechtmatig verblijf

Inwerkingtreding 1 oktober 2023

Hoofdstuk 1
Migratie: een beleidsterrein in beweging

Het afgelopen jaar was een bewogen migratiejaar. Ook in 2022 bleek dat de ontwikkelingen op het terrein van migratie elkaar in hoog tempo opvolgen en op elkaar ingrijpen. Voorbeelden zijn het aanhoudende asielvraagstuk, het uitbreken van de oorlog in Oekraïne en de daarmee samenhangende migratiestroom, de vorderingen op het Europees Asiel- en Migratiepact en de desastreuze aardbevingen in Turkije en Syrië. Dergelijke ontwikkelingen hebben tot gevolg dat het beeld het afgelopen jaar zeer snel veranderde en de aanpak van het kabinet zich daar continu op diende aan te passen.

Het zwaartepunt lag in 2022 op het aanpakken van de meeste acute uitdagingen in het asieldomein en daar kwam geheel onvoorzien ook een enorme opgave in de opvang van ontheemden uit Oekraïne bovenop. Daarvoor is veel werk verzet, ook al valt er nog het nodige te doen. Het kabinet wil ook via deze weg waardering uitspreken voor alle medewerkers in de migratieketen, de verschillende departementen, de medeoverheden en alle andere betrokken partijen die zich onvermoeibaar hebben ingezet om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden. Deze waardering geldt ook voor de onderdelen van het migratiedomein die minder belicht zijn geweest het afgelopen jaar. Migratie omvat immers meer dan het asieldomein en de Oekraïense ontheemden. Er is een brede inzet gepleegd op terreinen zoals kennismigratie, arbeidsmigratie en het aanpakken van misstanden, grensbeheer en de migratiepartnerschappen.

Dit hoofdstuk begint met de voortgang op enkele langetermijntrajecten. Daarna sluit dit hoofdstuk zoveel mogelijk aan bij de thematische opbouw van de Staat van Migratie. We openen met een terugblik op de meest relevante ontwikkelingen op het vlak van migratie buiten en binnen de EU, gevolgd door asielmigratie, toezicht en vertrek, huisvesting en inburgering, en we sluiten af met de ontheemden uit Oekraïne.

Trajecten langere termijn

Uit onderzoek van het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI) en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat Nederland de komende decennia als gevolg van migratie en vergrijzing steeds drukker, grijzer en diverser wordt.[3] Demografische ontwikkelingen zijn bepalend voor de toekomst van ons land en tegelijkertijd lijkt het lastig om er structureel beleid voor te ontwikkelen. In de zomer van 2022 is daarom de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 ingesteld met de taak om de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen. In het bijzonder adviseren zij over de gevolgen van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering.[4] De Staatscommissie verwacht haar werkzaamheden begin 2024 af te ronden.

Een ander belangrijk traject voor de lange termijn is de fundamentele heroriëntatie op asiel.[5] Dit traject vloeit voort uit de bestuurlijke afspraken die het kabinet op 26 augustus 2022 heeft gemaakt. Het doel van deze heroriëntatie is om tot aanbevelingen over het huidige asielbeleid en de inrichting van het asielstelsel te komen. Dit traject wordt onafhankelijk door ABDTOPConsult uitgevoerd. Ketenpartners, medeoverheden en andere stakeholders worden betrokken bij de nadere opzet en uitwerking hiervan. Op dit moment ligt de focus op de inventarisatie van knelpunten in (de uitvoering van) het asielbeleid en het asielstelsel. Hierbij is oog voor de bestaande probleemanalyses, lopende verbetertrajecten en nieuwe perspectieven en invalshoeken. Op basis van deze uitkomsten worden

[3] NIDI & CBS (2021), Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen. Eindrapport Verkenning Bevolking 2050.

[4] Home | Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (staatscommissie2050.nl).

[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3053.

in een volgende fase oplossingsrichtingen uitgewerkt. Wat er uiteindelijk met de resultaten van deze heroriëntatie en met de uitkomsten van de Staatscommissie gebeurt zal aan een volgend kabinet zijn.

Migratie van buiten en binnen de EU

Er is het afgelopen jaar ingezet op kennismigratie en het aantrekken en faciliteren van internationaal talent, onder andere door implementatie van de herziene richtlijn Europese blauwe kaart.[6] Een Europese blauwe kaart is een werk- en verblijfsvergunning voor hoog-opgeleide 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.

Om innovatieve startups en scale-ups te ondersteunen is in 2022 de Regeling Verblijfs-vergunning voor buitenlandse startups geëvalueerd.[7] De regeling heeft volgens het onderzoek de aanvankelijke doelstellingen behaald, draagt positief bij aan de Nederlandse kenniseconomie in het algemeen en het Nederlandse startup-ecosysteem in het bijzonder. Het evaluatierapport bevat zes aanbevelingen voor verbeteringen waarmee de regeling kan worden geoptimaliseerd. De verschillende aanbevelingen zullen worden overgenomen dan wel verder onderzocht.[8] In 2023-2024 zal de Tweede Kamer nader worden geïnformeerd over de stand van de uitwerking van de aanbevelingen en de uitvoering hiervan. Met het oog op de economische veiligheid worden fraudegevoeligheid en risico's van misbruik van de toelatingsregelingen meegewogen. De tussentijdse evaluatie van de pilot 'essentieel startup personeel' vindt medio 2023 plaats.

In 2022 is het kabinet ook onverminderd doorgegaan met het aanpakken van misstanden bij arbeidsmigranten. In januari 2023 is de tweede Jaarrapportage Arbeidsmigranten[9] 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.

Asiel

Het asiel- en opvangstelsel in Nederland heeft het afgelopen jaar, net als in meerdere andere Europese landen, onder enorme druk gestaan. Er zijn daarom verschillende stappen gezet en initiatieven ondernomen om het stelsel te versterken en om, conform de ambitie van het kabinet, meer grip te krijgen op de asielbewegingen naar de EU en Nederland. Dit vergde een nauw samenspel tussen de internationale, Europese en nationale inzet.

In Europees verband heeft het kabinet de Europese Commissie opgeroepen om te werken met een whole-of-Commission approach, oftewel een integrale benadering om migratie-vraagstukken het hoofd te bieden. Het kabinet heeft zich ingespannen om het brede EU-instrumentarium, bijvoorbeeld op het gebied van visa, ontwikkelingssamenwerking en handel, effectiever in te zetten om de benadering kracht bij te zetten. Een voorbeeld hiervan is het brede partnerschap met Tunesië. De inzet van het brede EU-instrumentarium zou volgens het kabinet ook kunnen leiden tot partnerschappen met andere relevante derde landen, waarbij een op maat gemaakte aanpak het uitgangpunt blijft. Het kabinet zet

6 Richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hoogge-kwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad.

7 Succesvol opgestart? Een evaluatie van de start-up-regeling, 2015-2021.

8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 31 311, nr. 245.

9 Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 29 861, nr. 99.

eveneens in op het in lijn brengen van het visum-, asiel- grens- en migratiebeleid in de Westelijke Balkanregio met het Europese beleid in het kader van het EU-toetredingstraject van deze landen. De samenwerking tussen de EU en deze landen is geïntensiveerd.

Het kabinet werkt daarnaast ook zelfstandig aan duurzame en brede migratiepartnerschappen met herkomst- en transitlanden, waarbij de Europese en bilaterale inzet in elkaars verlengde liggen. In deze dialogen is er oog voor medewerking aan menswaardige terugkeer, het beschermen van kwetsbare migranten, reguliere (arbeids)migratie en het tegengaan van mensensmokkel en mensenhandel. Dit doet het kabinet door, vergelijkbaar aan de inzet op EU-niveau, tevens de samenwerking te zoeken op het gebied van handel, ontwikkelingssamenwerking, veiligheid en visa. Voorbeelden van landen waar Nederland een dialoog mee voert zijn Egypte, Marokko en Nigeria. Sinds begin 2023 zijn structurele aanvullende middelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van de migratiepartnerschappen. Deze middelen zullen worden besteed aan dialooggestuurde projecten in de prioritaire landen, met een focus op terugkeer, grensmanagement, aanpak mensenhandel/smokkel, legale migratie en capaciteitsopbouw migratiemanagement.

In de Europese Unie hebben de lidstaten in de Raad van Ministers op 8 juni 2023 een akkoord bereikt op enkele belangrijke onderdelen van het nieuwe Europese stelsel. De eerste schakel van dat nieuwe stelsel betreft screening aan de grens en verplichte grensprocedures. Beide elementen moeten registratie aan de buitengrenzen van de EU verbeteren en zorgen voor een snelle beoordeling en onderscheid tussen 'kansarme' en 'kansrijke' asielaanvragen. Doel hiervan is om meer zicht te krijgen op wie binnenkomt, om doormigratie binnen de EU tegen te gaan en snelle terugkeer van asielzoekers zonder recht op bescherming te bewerkstelligen.

De tweede schakel betreft een solidariteitsmechanisme dat de lidstaten ontlast die onder een hoge migratiedruk staan. In dat mechanisme kan de ondersteuning van lidstaten aan de buitengrenzen niet enkel vorm krijgen via overname van asielzoekers maar ook op andere manieren, zoals met financiële bijdragen of capaciteitsopbouw. Met dit mechanisme wordt gestalte gegeven aan solidariteit tussen de lidstaten. Volgende stap in het wetgevende proces zijn de onderhandelingen met het Europees Parlement over deze voorstellen.

De nieuwe wetgeving zal pas over enkele jaren zijn ingevoerd. Daarom wordt in Europees verband ook ingezet op maatregelen voor de korte termijn. Zo zijn in de Europese Raad van 9 februari 2023 een aantal maatregelen afgesproken om op de korte termijn de grip op migratie te verbeteren.[10] Allereerst is afgesproken migratiebewegingen binnen de EU en de opvangcapaciteit van lidstaten beter te monitoren om snel in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen. Ook zijn praktische afspraken tussen de lidstaten gemaakt om de voornaamste obstakels voor Dublinsamenwerking weg te nemen en om overdrachten van personen onder de Dublinverordening zo soepel en snel mogelijk te laten verlopen.

De IND ziet zich in de asielprocedure maar ook bij de aanvragen voor nareis geconfronteerd met oplopende voorraden en wachttijden. Ook nationaal heeft het kabinet daarom een aantal maatregelen genomen. Zo heeft het kabinet per brief d.d. 28 april 2023 aangekondigd in te zetten op de toepassing van een rechtvaardig, humaan en effectief landenbeleid.[11] In dezelfde brief heeft het kabinet voorts aangekondigd in te zetten op een realisatie van een versnelling bij de IND om in te lopen op de huidige voorraden en op een brede herijking van het identificatie- en registratieproces (I&R-proces), om asielzoekers zo vroeg mogelijk in het asielproces geregistreerd te krijgen. Deze reeks aan maatregelen hebben tot doel ervoor te zorgen dat zij die onze bescherming echt nodig hebben die bescherming ook sneller krijgen en eerder kunnen meedoen in onze samenleving. Daarnaast dienen deze

[10] Conclusies van de Europese Raad van 9 februari 2023.
[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3100.

maatregelen er ook toe om degenen die onterecht een beroep doen op de voorzieningen en procedures snel af te wijzen en te laten terugkeren.

Opvang

Het afgelopen jaar heeft vooral in het teken gestaan van de vele uitdagingen op het opvangdossier. Vanwege de urgentie en complexiteit van deze problematiek heeft het kabinet op 17 juni 2022 besloten om de structuur voor nationale crisisbesluitvorming te activeren. Dit ging gepaard met een verzoek aan de veiligheidsregio's om crisisnood-opvanglocaties in te zetten voor de opvang van asielzoekers.[12] Voorts is op 26 augustus 2022 een set bestuurlijke afspraken gemaakt om de acute noodsituatie aan te pakken o.a. door middel van een voortdurende en aanvullende inzet van crisisnoodopvanglocaties, maar ook door maatregelen af te spreken die bijdragen om uit de crisis te komen en te blijven.[13] In deze afspraken zijn onder andere maatregelen op het gebied van nareis, hervestiging en huisvesting opgenomen. De maatregel op nareis voorzag in een wachtperiode van maximaal zes maanden na een positief besluit voor het ophalen van de mvv. Nareizigers die geschikte huisvesting hadden of van wie de tijd tussen het indienen en het besluit op de aanvraag vijftien maanden of meer besloeg, waren uitgezonderd van de maatregel. De maatregel werd op 9 februari 2023, naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, definitief afgeschaft nadat de maatregel al op 11 januari 2023 tijdelijk was opgeschort.[14] Voor hervestiging geldt dat het kabinet tijdelijk de hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring heeft gestaakt.

Ten aanzien van huisvesting was afgesproken tussen Rijk en medeoverheden dat gemeenten in de tweede helft van 2022 ten minste 20.000 vergunninghouders zouden huisvesten vooruitlopend op de te verwachte hoge wettelijke taakstelling voor de eerste helft van 2023. Ook is voor de periode 2022-2024 een doelstelling afgesproken om 37.500 flexwoningen te bouwen, voor zowel mensen met een verblijfsvergunning als andere woningzoekenden, zoals onder andere starters. De minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening heeft in mei 2023 aan de Tweede Kamer laten weten dat er inmiddels circa 4.200 flex-woningen zijn gerealiseerden dat voor 2023 in totaal 12.000 flexwoningen in de planning staan. Een risico hierbij is dat de nodige projecten in het laatste kwartaal van 2023 gepland staan, waardoor bij vertraging de oplevering doorschuift naar 2024.[15]

Per 23 september 2022 is een specifieke crisisstructuur gestart om de samenwerking voort te zetten.[16] De druk op de opvangcapaciteit is tot op de dag van vandaag hoog. Er wordt daarom nog altijd samen met alle relevante partijen zowel binnen als buiten deze crisis-structuur hard gewerkt om weer rust te krijgen op het opvangdossier. Deze inzet zal onverminderd door blijven gaan ook nu het kabinet demissionair is.

Nog altijd is de locatie waar de druk op de opvang het meeste gevoeld wordt Ter Apel. Het blijft dan ook een absolute prioriteit van het demissionaire kabinet om de druk aldaar te verlichten. Om deze reden wordt ingezet op voorportaallocaties waar personen kunnen verblijven alvorens zij door het I&R-proces kunnen. De druk op de asielopvang wordt mede veroorzaakt door vergunninghouders die in de COA-opvang verblijven. Om deze reden zijn de medeoverheden verzocht om doorstroomlocaties te realiseren voor statushouders met als doel het ontlasten van de COA-locaties én het bevorderen van een snellere integratie en participatie in de gemeente, dan wel in de buurt van de gemeente waar de statushouder uiteindelijk gehuisvest zal worden.[17] Met voornoemde maatregelen wordt ernaar gestreefd om de druk op de opvang te kunnen verlichten en de doorstroom en uitstroom te kunnen bevorderen.

[12] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2911.
[13] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2992.
[14] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3055.
[15] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 847, nr. 1037.
[16] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2986.
[17] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3110.

Het stabiliseren van het opvanglandschap valt of staat met een evenwichtige bijdrage van gemeenten aan de asielopvang. Daarom is een wetsvoorstel ingediend om gemeenten een wettelijke taak te geven om asielopvang mogelijk te maken.[18] Er is daarbij gestreefd naar een balans tussen enerzijds het neerleggen van een wettelijke taak, en anderzijds het streven naar zoveel mogelijk vrijwilligheid door gemeenten. Het wetsvoorstel ligt voor behandeling bij de Tweede Kamer.

In aanvulling hierop zet het kabinet in op een hogere vaste capaciteit van 41.000 plekken voor het COA. Indien de capaciteit op enig moment onder dit aantal daalt dan zal deze capaciteit niet worden afgeschaald maar kan deze capaciteit bijvoorbeeld door gemeenten worden ingezet voor maatschappelijke opvang. Hiermee wordt getracht de invloed van externe factoren op de mogelijkheid die het COA heeft om opvanglocaties te realiseren te verminderen en om meer stabiliteit in het opvanglandschap te creëren.

Een integrale benadering van de asielketen, integratie, zorg, onderwijs en huisvesting zal daarnaast nodig blijven om de druk op de sociale voorzieningen over de volle breedte te kunnen reguleren. Een goed voorbeeld hiervan is de spoedwet Tijdelijke nieuwkomers-voorzieningen voor onderwijs aan leerlingen die nieuw zijn in Nederland. Via deze wet, die inmiddels door de Tweede Kamer is aangenomen, krijgt de gemeente in geval van nood (dat wil zeggen wanneer alle reguliere mogelijkheden zijn uitgeput) en na toestemming van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs de mogelijkheid tot het oprichten tot een tijdelijke nieuwkomersvoorziening. Hiermee krijgen gemeenten de regierol en mogen de schoolbesturen in de tijdelijke nieuwkomersvoorziening afwijken van het structurele onderwijscurriculum door bijvoorbeeld les te laten geven door onbevoegde docenten met uitzondering van de kernvakken. Ook mag er, als het echt niet anders kan, worden afgeweken van de onderwijstijd. Daarbij geldt een minimum van 12,5 lesuren per week verdeeld over drie dagen. De Eerste Kamer heeft aangekondigd na de zomer schriftelijke vragen te willen stellen en heeft het voornemen uitgesproken de wet nog in september 2023 te willen behandelen.

Aanpak overlast

Overlast en crimineel gedrag van asielzoekers zetten het veiligheidsgevoel van medewerkers, medebewoners van opvanglocaties en omwonenden onder druk. Bovendien doet dit probleem afbreuk aan de bereidheid om asielzoekers op te vangen. Het kabinet heeft in 2022 daarom aanvullend 45 miljoen euro structureel beschikbaar gesteld om de integrale aanpak van overlast te intensiveren.[19]

In 2022 is de aanpak van overlastgevend en crimineel gedrag van asielzoekers geïntensiveerd met o.a. de aanstelling van een Coördinator Nationale Aanpak Overlast, met het doel om de aansluiting met de strafrechtketen te versterken. Door nauwe samenwerking tussen de strafrechtketen en vreemdelingenketen wordt voorkomen dat overlastgevers uit beeld verdwijnen en vindt dossieropbouw plaats, zodat beter kan worden opgetreden bij herhaaldelijke overlast en daar waar mogelijk ook direct met snelrecht kan worden gewerkt. Het Openbaar Ministerie heeft een werkgroep opgericht om strafzaken van asielzoekers die een misdrijf hebben gepleegd snel en slagvaardig te behandelen.

Om overlastgevers in Ter Apel zo snel mogelijk door ons asiel- en opvangstelsel te halen en bij afwijzing te werken aan terugkeer, zijn IND, DT&V, COA en AVIM in Ter Apel in het najaar van 2022 gestart met de pilot procesoptimalisatie. Aanvragen van asielzoekers die overlast veroorzaken, worden in deze pilot binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving versneld afgehandeld. Na afwijzing kan eerder worden gewerkt aan terugkeer naar land van herkomst of overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. Deze pilot wordt halfjaarlijks geëvalueerd.

[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 36 333, nr. 2.
[19] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2992.

In november 2022 is onder regie van de Coördinator een mobiel toezichtsteam aangesteld in Ter Apel. De toezichthouders zetten in op persoonlijk contact met de doelgroep. Daarnaast onderhouden zij nauw en frequent contact met de lokale bewoners, winkeliers en ondernemers, de politie, de ketenpartners in Ter Apel en vervoerders. In de eerste helft van 2023 is deze werkwijze breder uitgerold en zijn pilots gestart in Cranendonck, Weert en Delfzijl.

Naast een repressieve aanpak blijft het van belang om met adequate maatregelen te voorkomen dat overlast plaatsvindt. Het Ambulant Ondersteunings Team van het COA, gericht op ondersteuning op locaties waar sprake is van overlast, en de pilot Intensief begeleiden en activeren, waarbij COA-medewerkers bewoners begeleiden en activeren die (potentieel) overlastgevend gedrag vertonen, dragen bij aan het voorkomen van overlast op COA-locaties.

Ook is in juli 2023 in pilotvorm gestart met een zogenaamde procesbeschikbaarheidslocatie. Deze heeft als doel om de asielprocedure zo efficiënt mogelijk te laten verlopen en overlastgevend gedrag door asielzoekers te voorkomen. Op deze locatie wordt opvang geboden aan vreemdelingen die een asielaanvraag hebben ingediend waarbij de kans op afwijzing groot is. Dit helpt overlast te voorkomen.

Toezicht en vertrek

Grensbeheer

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. Daartoe is in 2022 gewerkt aan een integrale benadering, vooruitlopend op de Europese Integrale grensmanagementstragie die de Europese Commissie in het voorjaar van 2023 heeft gepubliceerd.[20]

In de eerste helft van 2022 heeft de nadruk gelegen op de implementatiewerkzaamheden voor de aanpassingen aan het Schengen Informatiesysteem (SIS). Nederland heeft zich op 28 juli 2022 gereed gemeld, waarna op 7 maart 2023 de verordening in alle lidstaten tegelijk in werking is getreden. In 2023 wordt verder gewerkt aan de voorbereiding van implementatie van EES en ETIAS en zijn aanpassingen voor het Visum Informatie Systeem (VIS) en onderdelen voor de implementatie van de Interoperabiliteitsverordeningen in gang gezet waarbij door de Commissie en euLISA wordt gewerkt aan een herziene holistische planning van al deze nog te implementeren verordeningen. Om de uitvoering mogelijk te maken is het wetsvoorstel (uitvoeringswet Grenzen en Veiligheid) begin 2023 aangeboden aan de Tweede Kamer en op 29 maart 2023 gepubliceerd.[21] 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 de toename en diversiteit van reizigersstromen, grensoverschrijdende veiligheidsrisico's waaronder terrorisme, secundaire en irreguliere migratie, de gevolgen van Brexit en bedreigingen voor de volksgezondheid. Het belang van een goede naleving van de Schengenregels is daarom van groot belang. In dat kader is in 2022 een belangrijke stap gezet met de herziening van de Verordening inzake Schengenevalaties waarmee het toezicht door Commissie en Lidstaten onderling op de tenuitvoerlegging van het Schengenacquis is verbeterd. Ook ontstaan nieuwe bedreigingen voor het Schengengebied. EU-lidstaten aan met name de oostelijke buitengrens van het Schengengebied worden geconfronteerd met de dreiging van

[20] Mededeling 2023/146 van de Commissie tot vaststelling van het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer.

[21] Staatsblad 2023, 115.

instrumentalisering van migranten. Het gaat dan om (dreigen met) het misbruiken van migratie voor geopolitieke doeleinden waardoor de integriteit en veiligheid van het Schengengebied in het geding komen. Grenstoezicht aan de buitengrenzen is daarmee van belang voor de veiligheid en mobiliteit van personen en goederen binnen het Schengengebied. Daarnaast is de afgelopen periode, mede dankzij inzet van Nederland, het beheer van het Schengengebied nadrukkelijk op de Europese politieke agenda gezet, onder meer door de introductie van een Schengenraad.

De lidstaten en de Commissie zetten zich voorts extra in op visumharmonisatie van visumvrije buurlanden, om te voorkomen dat via deze landen irreguliere migratie naar de EU plaatsvindt. Ook werkt de Commissie aan een herziening van het noodremmechanisme om adequaat te kunnen ingrijpen als visumvrijstelling leidt tot ongewenste migratiestromen. Voorts is eind 2022 het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) geïntensiveerd.

De afgelopen periode zijn verdere stappen gezet in de implementatie van de Europese Grens- en Kustwacht (EGKW) Verordening.[22] De Nederlandse inzet is hierbij steeds gericht geweest op het versterken van de buitengrens op de plaatsen waar de migratiedruk het hoogst is en beheer van de grens tekortkomingen laat zien, waarbij Nederland voortdurend aandringt op de naleving van en toezicht op de mensenrechtelijke verplichtingen.

Mensenhandel en mensensmokkel

In Europees verband zijn ten aanzien op de belangrijkste routes actieplannen opgesteld om samen met derde landen op te treden tegen irreguliere migratiestromen en mensensmokkel tegen te gaan. Ook is afgesproken het EU-buitengrensbeheer, in lijn met internationaal recht, verder te versterken. Zo is Europees Grensagentschap Frontex aan de slag gegaan in een aantal derde landen om het lokaal grensbeheer aldaar te versterken, heeft de Europese Commissie extra financiële middelen beschikbaar gesteld voor het grensbeheer en technologische apparatuur van de lidstaten en zijn pilots gestart met versnelde afhandeling van asielaanvragen aan de buitengrenzen.

Ten aanzien van mensenhandel zijn ten behoeve van het nieuwe actieplan in het kader van het programma Samen tegen Mensenhandel[23] rondetafels georganiseerd met alle partners in het veld. Hierbij is input opgehaald over wat er nodig is op de korte termijn en ook op de lange termijn. Het idee hierachter is om te werken vanuit een opdrachtperspectief, dat alle betrokken partners hun eigen taak hebben en dat het een bottom-up structuur is in plaats van top-down. Er is een werkgroep en een stuurgroep met de belangrijkste partners opgericht. Beide bestaan uit overheidspartners en NGO's, zodat dit programma wordt gedragen door alle partners in het veld. Binnen de stuurgroep worden beslissingen genomen over alle voorstellen die door alle partners worden gedaan.

Terugkeer

Een deel van de reizigers die wordt gecontroleerd aan de grenzen van Nederland en een deel van de personen die asiel aanvraagt in Nederland, voldoet niet aan de voorwaarden voor toelating en/of verblijf. Afhankelijk van het individuele geval wordt meestal ingezet op vertrek uit het Schengengebied. Dit is een belangrijk onderdeel vaneen geloofwaardig en een houdbaar migratiestelsel. Het kabinet zet daarom in op maatregelen die bijdragen aan terugkeer of vertrek van mensen die niet in Nederland mogen blijven.

[22] Verordening (EU) 2019/1896 van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2019 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624.

[23] Samen tegen Mensenhandel: Een integrale programma-aanpak van seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting en criminele uitbuiting

Zoals eerder benoemd werkt het kabinet aan duurzame en brede migratiepartnerschappen met herkomst- en transitlanden. In deze dialogen is medewerking aan terugkeer een belangrijk thema voor het kabinet en dit sorteert ook al positief effect. Zo stelden de Marokkaanse autoriteiten in 2022 160 keer de nationaliteit van een onderdaan vast terwijl dit in 2021 nog minder dan vijf keer het geval was.

Op nationaal niveau heeft het kabinet in 2022 de kabinetsbrede aanpak terugkeer geïntensiveerd. Naast dat vrijwillig vertrek verder wordt gestimuleerd[24] wordt met name de tenuitvoerlegging van gedwongen vertrek verder versterkt. Zo wordt ingezet op het uitbreiden van de capaciteit van ketenpartners om vreemdelingenbewaring op te leggen, om zo bewaring vaker toe te passen wanneer dat juridisch ook mogelijk is, bijvoorbeeld bij Dublinclaimanten die in meerdere andere Europese lidstaten om bescherming hebben verzocht.[25] Deze nationale maatregelen moeten ertoe leiden dat de internationale inzet op de migratiepartnerschappen in de praktijk nog meer gaan renderen.

Voorts ligt de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring in de Eerste Kamer in afwachting van een aanpassing van het wetsvoorstel.[26] Deze wet kan de medewerking van vreemdelingen aan de presentatie bij de autoriteiten van het herkomstland borgen.

Landelijke Vreemdelingen Voorziening

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 en begeleiding onder bepaalde voorwaarden kan bijdragen aan oplossingen voor de problematiek rond ongedocumenteerden, waaronder het effectueren van terugkeer, werken Rijk en gemeenten samen in het programma Landelijke Vreemdelingen Voorziening (hierna: LVV). Een belangrijk uitgangspunt hierbij is de nadruk op terugkeer. Rijk en gemeenten hebben eind 2022 een aantal richtinggevende afspraken gemaakt over de werkwijze op de LVV. Deze afspraken, die onder meer zien op de effectiviteit, de verblijfsduur en de transparantie van het LVV-proces, moeten eraan bijdragen dat vaker en sneller bestendige oplossingen worden gerealiseerd en dat de samenwerking en de focus op terugkeer wordt versterkt.

Huisvesting, inburgering en naturalisatie

Naast de inzet die wordt gepleegd om migratie zoveel mogelijk gestructureerd te laten verlopen en draagvlak voor migratie te behouden en versterken, is het ook nodig om aandacht te hebben voor de fase die zich na vergunningverlening aandient. Het kabinet heeft ook het afgelopen jaar daarom ingezet op de bevordering van 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

In Nederland is sprake van een groot woningtekort. De opgave om vergunninghouders te huisvesten kan niet los worden gezien van de algehele krapte op de woningmarkt. De prognose is dat tot en met 2030 in totaal 981.000 woningen nodig zijn.[27] Dit is een stijging ten opzichte van eerdere voorspellingen, voor het grootste deel (55%) veroorzaakt door een hogere groei van de bevolking door migratie dan eerder verwacht. In de 'Nationale Woon- en Bouwagenda' is de aanpak van het huidige woningtekort uiteengezet. Naast vergunning-

[24] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 30 573, nr. 201.
[25] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3002.
[26] Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring (34.309) - Eerste Kamer der Staten-Generaal
[27] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 847, nr. 1071.

houders zijn er ook andere aandachtsgroepen, al dan niet met een migrantenachtergrond, die gehuisvest moeten worden. Vanuit de rijksoverheid is daarom ook in 2022 extra inzet gepleegd om gemeenten te ondersteunen bij de 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 werd daarmee bijgedragen aan het verlichten van de druk op de opvangcapaciteit van het COA.

Met het programma ´Een thuis voor iedereen´ wordt beoogd voldoende betaalbare woningen voor alle aandachtsgroepen te krijgen, met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding.[28] Dit betreft ook onder andere vergunninghouders, arbeidsmigranten en internationale studenten. Centraal uitgangspunt is dat voorkomen moet worden dat kwetsbare huishoudens elkaar beconcurreren om dezelfde woningen. Daarom wordt met het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting wettelijk verankerd dat gemeenten een volkshuisvestingsprogramma opstellen met daarin de woonopgave voor alle woningzoekenden, met specifieke aandacht voor álle aandachtsgroepen, waaronder vergunninghouders. Het volkshuisvestingsprogramma maakt helder wat mensen uit de aandachtsgroepen nodig hebben aan zowel huisvesting als aan zorg en ondersteuning. Voor een deel van de aandachtsgroepen, de meest kwetsbare, is iets extra's nodig om ze te huisvesten, namelijk wettelijke urgentie. Gemeenten moeten daarom in het voorstel een huisvestingsverordening met een urgentieregeling opstellen. In de urgentieregeling zal een aantal verplichte categorieën van urgent woningzoekenden moeten worden opgenomen, ongeacht de mate van schaarste. Momenteel worden de definities van verplicht urgenten nader uitgewerkt. Voor vergunninghouders blijft de taakstelling gelden. In het wetsvoorstel Versterking regie op de volkshuisvesting is opgenomen dat gemeenten maatregelen moeten treffen gericht op nieuwbouw van ten minste 30% sociale huurwoningen. Dit geldt voor gemeenten waar het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad lager is dan het landelijke gemiddelde sociale huurwoningen.

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 meer vergunninghouders kan de druk op gemeenten verlichten. In de in augustus 2022 gesloten bestuurlijke afspraken is daarom een doelstelling voor 37.500 flexwoningen in de periode 2022-2024 opgenomen. Om dit te bereiken worden de realisatieprocessen ingekort en ruimtelijke belemmeringen gemitigeerd. Met provincies zijn woondeals gesloten over aantallen te bouwen woningen en hun prijssegmentering. Daarnaast wordt het versnellen van de woningbouw ondersteund met diverse regelingen. In de zomer van 2022 is de Taskforce versnelling tijdelijke huisvesting van start gegaan.

Inburgering

De Wet inburgering 2021 (hierna: Wi2021), die op 1 januari 2022 in werking is getreden, heeft zich te bewijzen in een complexe tijd. Een deel van de genoemde ontwikkelingen op het gebied van migratie, met name de huisvestingsproblematiek, maar ook het uitbreken van de oorlog in Oekraïne, beïnvloeden ook (direct dan wel indirect) de werking van het nieuwe inburgeringsstelsel. Ook personeelstekorten en knelpunten binnen het stelsel zelf zorgen echter voor druk op het inburgeringsproces.

Gemeenten, die in dit nieuwe stelsel een belangrijke regierol in de inburgering hebben gekregen, hebben bijvoorbeeld moeite om voldoende klantmanagers te werven, en de klantmanagers die er zijn worden ook bevraagd op onderwerpen zoals de opvang en begeleiding van Oekraïense ontheemden en de realisatie van opvanglocaties voor asielzoekers. Verder is er sprake van een tekort aan Nt2-docenten. Vrij snel na de start van de Wi2021 bleek ook dat de leerbaarheidstoets, die – als onderdeel van de brede intake - een

[28] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847, nr. 883.

belangrijk instrument is om de leerroute te kunnen vaststellen, niet naar behoren werkte en dat de onderwijsroute niet goed van de grond kwam.

Al deze knelpunten zijn, in nauwe samenwerking met de verschillende partners in de inburgeringsketen, opgepakt. Inmiddels zijn verschillende maatregelen getroffen rond de leerbaarheidstoets en het Nt2-docententekort. Op dit moment is het nog te vroeg om conclusies te trekken met betrekking tot de werking daarvan. Wel is inmiddels te zien dat gemeenten, nu zij steeds meer ervaring opdoen met hun nieuwe inburgeringstaken, zoals bijvoorbeeld het afnemen van een brede intake en het vaststellen van een Persoonlijk plan Integratie en Participatie (PIP) waarin wordt vastgelegd via welke leerroute de inburgeraar moet inburgeren, steeds beter in staat zijn deze processen sneller af te ronden. De afspraken die in de inburgeringsketen zijn gemaakt over de samenwerking en het leren in de uitvoering, bijvoorbeeld door middel van Communities of Practice die door Divosa worden gefaciliteerd, leveren daaraan een belangrijke bijdrage.

Naturalisatie

Op het vlak van naturalisatie wordt gewerkt aan de wijziging van de regelgeving voor het inburgeringsvereiste bij naturalisatie, zodat deze beter aansluit bij het inburgeringsstelsel dat met de nieuwe Wet inburgering 2021 is opgezet.

Ontheemden uit Oekraïne

In 2022 werd de wereld opgeschrikt door de plotse aanval van Rusland op Oekraïne en de oorlog die daar als gevolg van losbarstte. Als gevolg van deze oorlog kwam een enorme migratiestroom op gang met een omvang die Europa sinds de Tweede Wereldoorlog niet meer heeft gezien. Dit heeft ertoe geleid dat de EU de Richtlijn Tijdelijke Bescherming heeft geactiveerd.[29] Hierdoor kunnen lidstaten collectief een beschermingsstatus toekennen aan grote groepen ontheemden zonder dat zij allemaal een asielaanvraag hoeven in te dienen die vervolgens individueel beoordeeld moet worden. In de Nederlandse context is de richtlijn zo geïmplementeerd dat ontheemden een asielaanvraag indienen en dat deze vervolgens wordt opgeschort voor de duur van de geldigheid van de richtlijn. In maart 2023 is de richtlijn met een jaar verlengd tot 4 maart 2024. De ontwikkelingen in de oorlog, de mate van destructie in Oekraïne en de situatie in omringende landen geven geen aanleiding om te veronderstellen dat Oekraïners op korte termijn in groten getale zullen terugkeren, hetgeen wordt bevestigd door analyses van onder andere Instituut Clingendael. Aangezien de verwachting is dat de bescherming van ontheemden dus nog langere tijd nodig is, dienen op Europees niveau gesprekken plaats te vinden over de mogelijke verlenging van de duur van de richtlijn tot 2025 en de mogelijke Europese inzet na deze datum.

Voor de langere termijn, na afloop van de richtlijn, wordt nagedacht over mogelijke beleidsopties en een strategie gericht op zowel verblijfsrecht als terugkeer. De Tweede Kamer is geïnformeerd over de uitkomsten van een eerste verkenning.[30] Voor het opstellen van het lange termijn beleid worden verschillende overwegingen meegenomen, waaronder het maatschappelijk draagvlak in de Nederlandse samenleving, de uitgangspunten van zelfredzaamheid en participatie, de uitvoerbaarheid en de impact op bestaande voorzieningen zoals opvang, zorg, onderwijs en huisvesting. Over de uitkomst van deze nadere verkenning zal de Kamer in het najaar worden geïnformeerd.

[29] Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

[30] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637 en 36 045, nr. 3021 en 3121.

Ten aanzien van de opvang van Oekraïners geldt dat dit kort na de Russische invasie ingericht was op kortdurende en tijdelijke opvang. Inmiddels is duidelijk dat ook op langere termijn opvang nodig zal zijn. Aan de veiligheidsregio's en gemeenten is daarom gevraagd om 90.000 gemeentelijke opvangplekken te realiseren per 1 juli 2023 en zich hiervoor ook na deze datum te blijven inspannen. Door veel gemeenten wordt gewerkt aan duurzamere opvang. Met betrokken partijen wordt momenteel bekeken op welke wijze bestaand beleid slimmer kan worden gecombineerd voor gemeenten in de realisatie van opvang en huisvesting. Daarbij wordt gekeken naar de samenhang tussen ontheemden, statushouders en spoedzoekers.

Ook is de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne aangeboden aan de Tweede Kamer.[31] De wet is bedoeld om het staatsnoodrecht weer uit te kunnen zetten op grond waarvan de burgemeesters nu de opvangtaak uitvoeren. Met de Tijdelijke wet opvang ontheemden wordt de taak belegd bij het college en worden enkele wijzigingen doorgevoerd die benodigd zijn nu de opvang langer voortduurt. Gemeenten worden voorts ondersteund bij het realiseren van meer duurzame opvang nu opvang langer nodig is. Op het moment dat de tijdelijke wet in werking treedt komt ook de coördinerende rol van de Veiligheidsregio's te vervallen. Er wordt daarom gewerkt aan het creëren van een alternatieve werkwijze om de coördinatie boven het gemeentelijke niveau te blijven borgen.

Sinds eind 2022 wordt nadrukkelijk ingezet op participatie en zelfredzaamheid. Dit betekent dat ontheemden zoveel mogelijk worden ondersteund om maximaal mee te doen in Nederland. De inzet is optimale arbeidsparticipatie, onderwijsdeelname en maatschappelijke participatie. Zo is het afgelopen jaar ingezet om Oekraïense psychologen te ondersteunen bij diplomawaardering en matching met mogelijke werkgevers. Er wordt momenteel bezien of dit ook voor andere beroepsgroepen kan worden ingezet met inachtname van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en onder ontheemden. Voorts is er in 2023 15 miljoen euro beschikbaar gesteld aan gemeenten om volwassen ontheemden uit Oekraïne taallessen aan te bieden. Het spreken van de Nederlandse taal is een belangrijke voorwaarde voor het verkrijgen van passend en duurzaam werk en het meedoen in de samenleving. In de eerste helft van 2023 zijn belemmeringen en acties rondom matching en bemiddeling naar passend en duurzaam werk in kaart gebracht. Er zal vanaf de tweede helft van 2023 intensiever worden ingezet op goede informatievoorziening van de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt, matching en erkenning van diploma's en vaardigheden en de rol van werk in relatie tot eventuele terugkeer en wederopbouw.

[31] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 394, nr. 2.

Hoofdstuk 2
Migratie van buiten de EU

In 2022 werd 58% van de immigratie naar Nederland gevormd door migranten met een nationaliteit van buiten de EU. In 2021 was dit 36%. De toename is voornamelijk toe te schrijven aan de ontheemden uit Oekraïne die in Nederland tijdelijke bescherming hebben gekregen. In het laatste hoofdstuk wordt nader ingegaan op de ontheemden uit Oekraïne.

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 (twv) 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 procedures voor deze groepen reguliere migranten.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2022:
- Het aantal arbeidsmigranten in de categorie 'kennis en talent' is toegenomen ten opzichte van 2021. Ook zijn meer vergunningen afgegeven voor studenten die naast hun studie willen werken.
- Op 1 januari 2022 is een wijziging van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) in werking getreden. De maximale duur van de twv is verlengd van één jaar naar drie jaar. In het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen 2022 (BuWav) is, in afwijking van de hoofdregel, geregeld dat een twv voor ten hoogste twee jaar kan worden verleend bij aanvragen waarbij door UWV wordt getoetst of er prioriteitgenietend aanbod aanwezig is, of de vacature voldoende kenbaar is gemaakt en of werkgever voldoende wervingsinspanningen in NL en de EU heeft verricht (volledige arbeidsmarkttoets).
- Per 1 januari 2022 is de regeling Aziatische Horeca stopgezet voor nieuwe aanvragen vanuit het buitenland. Eind 2022 werd bekend dat de regeling definitief stopt.
- De mogelijkheid om een Brexit-vergunning aan te vragen is op 1 oktober 2022 geëindigd. Wel kunnen nareizende familieleden onder voorwaarden nog een beroep doen op het terugtrekkingsakkoord.

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

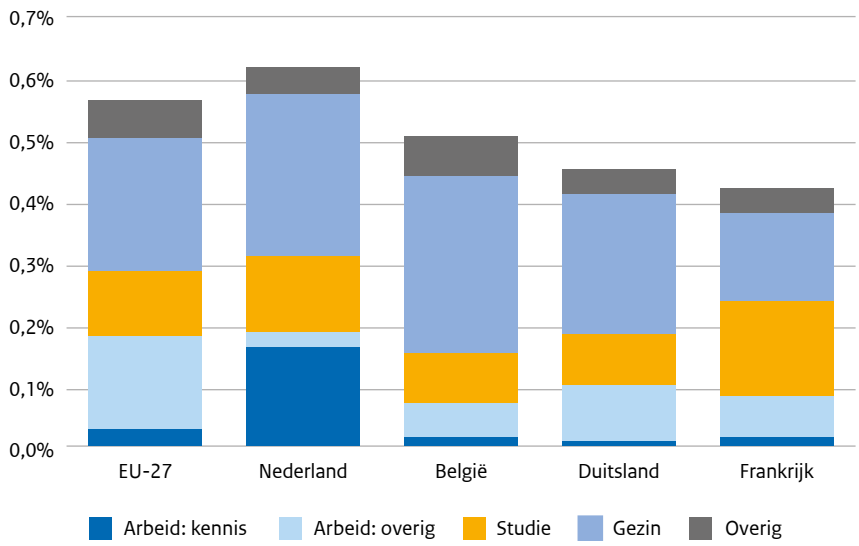
In de Staat van Migratie wordt inzicht gegevens in de migratiestromen op Europees en nationaal niveau.

Voor de migratiestromen op EU-niveau is gebruik gemaakt van Eurostat gegevens. Eurostat maakt 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.
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 gegevens uit Eurostat hebben betrekking op het aantal ingediende aanvragen en het aantal verleende vergunningen;
- In de Eurostat rapportages worden ook de vergunningen verleend na bezwaar meegenomen.



Figuur 1: *Eerste verblijfsvergunningen naar reden migratie, weergegeven als percentage van de bevolking, 2022*[32] *(Bron: Eurostat)*[33]

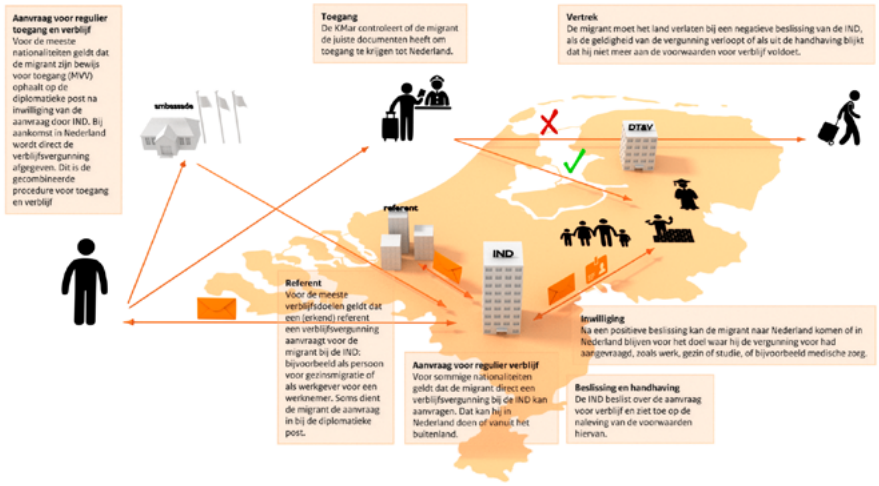
De cijfers van de eerste verblijfsvergunningen aan migranten van buiten de EU in Nederland, de EU, België, Duitsland en Frankrijk zijn uitgesplitst naar reden van migratie en worden uitgedrukt als percentage van de bevolking. Vergeleken met de EU en naburige landen verstrekt Nederland meer eerste verblijfsvergunningen, waaronder een relatief groot aantal vergunningen vanwege kennismigratie.

[32] Op het moment van schrijven waren de gegevens voor Kroatië, Litouwen en Polen nog niet beschikbaar. Deze zijn daarom buiten beschouwing gelaten.

[33] Deze figuur is niet volledig vergelijkbaar met voorgaande jaren. De categorie 'overig' bevat verblijfsvergunningen zonder verblijfsdoel, AMV (niet asiel), slachtoffers mensenhandel en restcategorieën, maar in tegenstelling tot voorgaande edities geen asielvergunningen. Ook is bij 'arbeid' onderscheid gemaakt naar kennismigratie en overige arbeidsmigratie.

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

2.2.1 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.

2.2.1.1 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 (een '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, een beslistermijn van twee weken (streeftermijn) en minder bewijsstukken meesturen met de aanvraag Ook brengt het een drietal plichten met zich mee: de informatieplicht, administratieplicht en zorgplicht.[34] Als er geen referent is, vraagt de migrant de verblijfsvergunning en eventueel de 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.[35] Voor de volgende verblijfsdoelen geldt dat het erkend referentschap mogelijk is, maar niet verplicht voor het indienen van een aanvraag; arbeid in loondienst, seizoenarbeid, lerend werken,

[34] Informatieplicht: De erkend referent moet veranderingen die gevolgen hebben voor de verblijfsvergunning van de migrant of zijn eigen erkenning binnen 4 weken melden bij de IND. Administratieplicht: De erkend referent moet alle van belangzijde informatie over de migrant in zijn administratie bewaren. Zorgplicht: De erkend referent draagt zorg voor een zorgvuldige werving en selectie van de migrant. Ook moet hij de migrant informeren over de toelatings- en verblijfsvoorwaarden en andere belangrijke regels.

[35] 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.

overplaatsing binnen een onderneming[36] en verblijf als houder van een Europese blauwe kaart. Ook een niet-erkende zakelijke referent kan dus een aanvraag indienen.

Bij de behandeling van een aanvraag voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) heeft UWV een termijn van vijf weken om advies te geven aan de IND over het verlenen, verlengen of intrekken van de gecombineerde vergunning. In dit geval geldt een beslistermijn van 90 dagen voor de IND, maar er wordt naar gestreefd om binnen zeven weken een beslissing te nemen. In 2022 zijn onderhandelingen gestart over het voorstel van de Commissie om de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning verblijf en arbeid aan te passen. Het doel is om de toelatingsprocedure verder te vereenvoudigen en arbeidsmigranten meer rechten te geven.

2.2.1.2 Aanvraag in buitenland of in Nederland

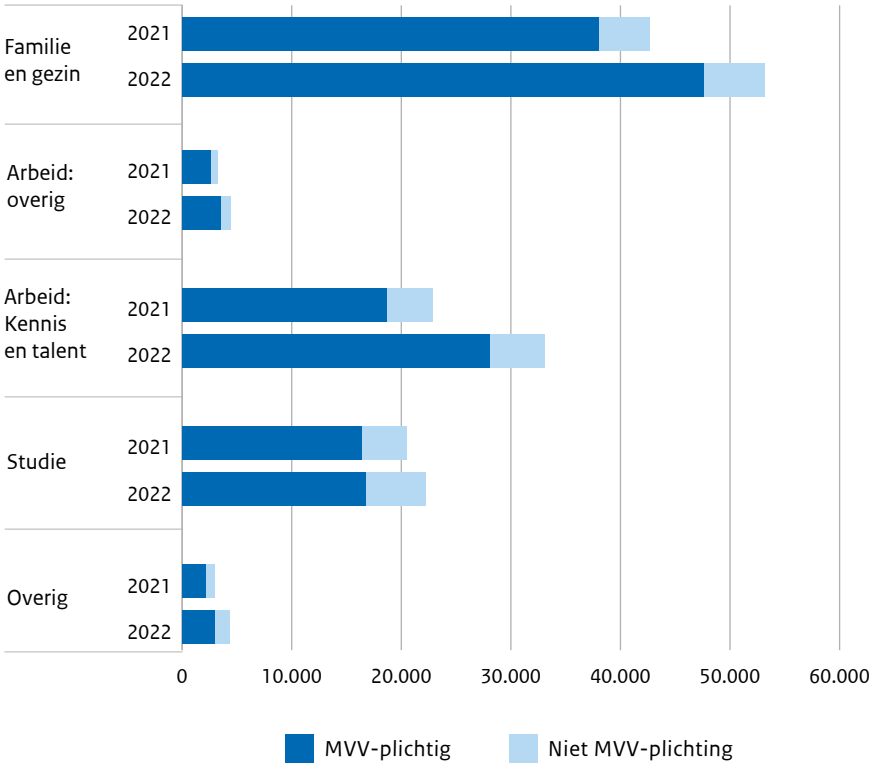
De start van de procedure is de aanvraag voor een verblijfsvergunning. De aanvraag kan worden gedaan door de migrant zelf of door een (erkend) referent. Voor de meeste nationaliteiten geldt dat een vreemdeling tijdens de aanvraag in het buitenland verblijft, omdat zij een MVV nodig hebben om naar Nederland te kunnen afreizen. 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 onder andere om burgers uit Australië, Canada, Japan, Monaco, Nieuw-Zeeland, Vaticaanstad, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zuid-Korea. Zij kunnen een aanvraag voor een verblijfsvergunning indienen, zowel vanuit een derde land of in Nederland direct bij de IND. Migranten 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.

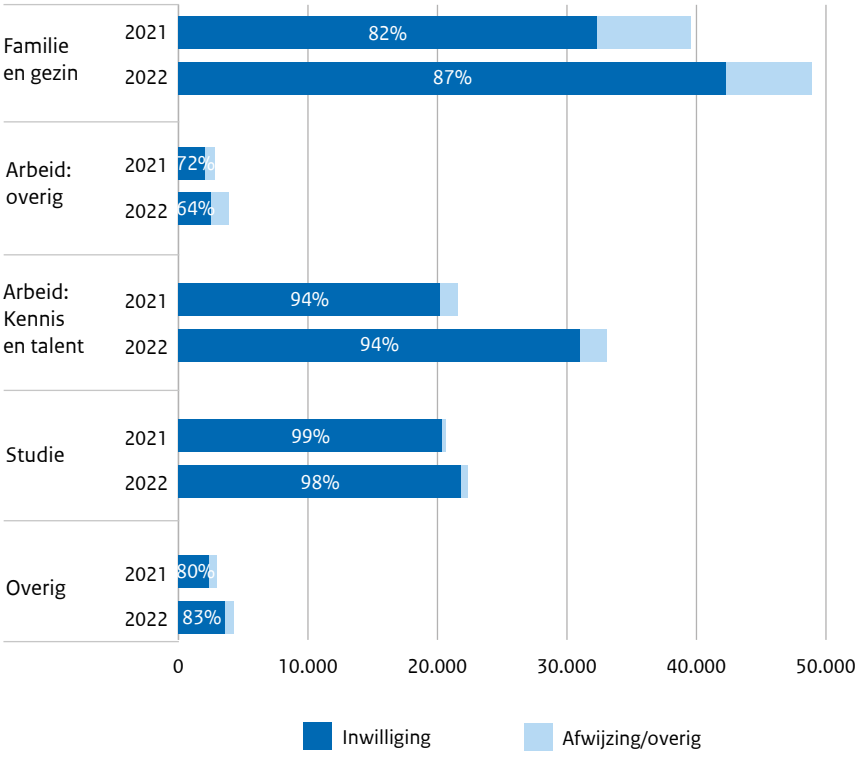
2.2.2 Hoeveel reguliere migranten van buiten de EU komen naar Nederland?

In 2022 zijn bij de IND in totaal 117.250 aanvragen voor een verblijfsvergunning ingediend. Deze aanvragen worden onderverdeeld naar de categorieën familie en gezin, arbeid, kennis en talent, studie en overig.

[36] 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.



Figuur 2: *Aanvragen regulier, 2021-2022 (Bron: IND)*



Figuur 3: *Beslissingen regulier, inclusief percentage inwilligingen, 2021-2022 (Bron: IND)*

Het totaal aantal aanvragen is in 2022 in vergelijking met 2021 met 23% toegenomen. De toename deed zich zowel voor bij MVV-plichtige als niet-MVV-plichtige aanvragen. Vanaf 2015 steeg het aantal aanvragen constant, met uitzondering van de dip in 2020 door de COVID-19-pandemie. In 2021 was het aantal aanvragen weer op het niveau van 2019. In 2022 lijkt een inhaalslag te zijn gemaakt. Vooral de aanvragen voor de verblijfdoelen "Arbeid: Kennis en Talent" en "Familie- of gezinslid" trokken sterk aan.

In 2022 zijn 1.700 aanvragen voor erkend referentschap ingediend en 1.480 aanvragen afgehandeld. Van deze afgehandelde aanvragen werden 1.220 ingewilligd en 130 afgewezen. Daarnaast zijn 130 aanvragen ingetrokken door de klant, buiten behandeling gesteld, of anderszins niet inhoudelijk afgedaan. Op 1 januari 2023 was het totale aantal geregistreerde erkende referenten 9.820, een stijging van 7% ten opzichte van een jaar eerder.

2.2.3 Soort verblijfsvergunning

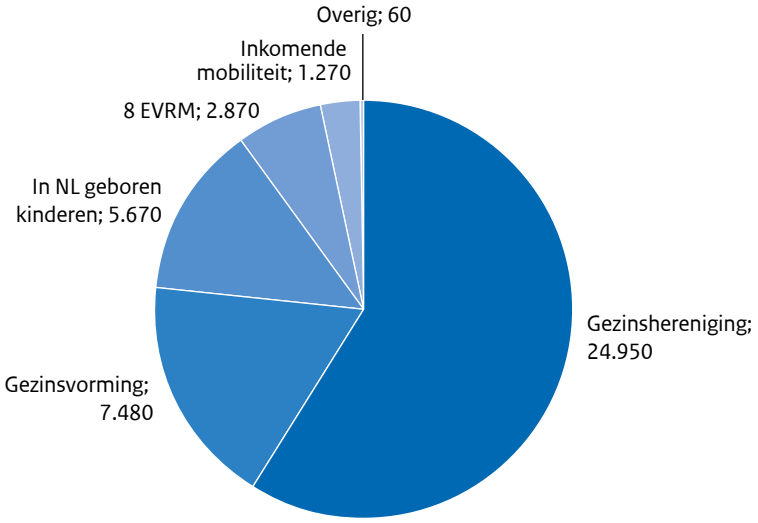
Na een positieve beslissing van de IND op de aanvraag voor een verblijfsvergunning, geeft de IND de vergunning voor het specifieke doel van verblijf af. Een internationale student krijgt een verblijfsvergunning studie, een gezinsmigrant een verblijfsvergunning voor gezinsmigratie, een arbeidsmigrant 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.

2.2.3.1 Familie en gezin[37]

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 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.

[37] 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.



Figuur 4: *Verleende verblijfsvergunningen familie en gezin, 2022 (Bron: IND)*

Gezinshereniging

De Europese Richtlijn gezinshereniging[38] 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 2022 betrof de categorie gezinshereniging 24.950 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 2022 kwamen 7.480 personen in het kader van gezinsvorming naar Nederland. Voor een groot deel betreft het partners en kinderen van arbeidsmigranten en studiemigranten.

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 ouders een niet-Nederlandse nationaliteit hebben, hebben een eigen reguliere verblijfsvergunning nodig die afhankelijk is van die van de ouders. In 2022 ging het om 5.670 kinderen. Hieronder vallen ook kinderen van asielmigranten.

8 EVRM

Gezinsmigratie kan ook worden toegestaan als artikel 8 EVRM hiertoe noopt. In 2022 ging het om 2.870 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.

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

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. In 2022 waren dat 1.270 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 2022 is daar 60 keer gebruik van gemaakt.

2.2.3.2 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 Zambrano[39] 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.[40] 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.[41]

Bij gebrek aan een duidelijk nationaal, wettelijk kader, verleent Nederland op dit moment verblijf aan de ouder uit een derde land van een Nederlands kind uitsluitend en rechtstreeks op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dat levert in de praktijk onduidelijkheid op. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft mede daarom uitgesproken dat er een wettelijk kader moet komen. Op 7 september 2022 heeft het E Hof van Justitie van de Europese Unie als voorlopig sluitstuk van de Chavez-jurisprudentie geoordeeld dat het verblijfsrecht in dit kader niet tijdelijk van aard is en dus gericht op het langer verblijf van de ouder. Ook dit arrest dwingt tot het creëren van een nationaal wettelijk kader.

Het kabinet is daarom voornemens om een nationaal verblijfskader voor verblijf van ouder bij Nederlands kind in te richten. Dat wil zeggen dat men een reguliere verblijfsaanvraag kan doen, in plaats van een beroep te doen op het arrest Chavez-Vilchez. Met een dergelijke verblijfsvergunning kan men het recht op verblijf voor onbepaalde tijd opbouwen, inburgeren en op termijn de Nederlandse nationaliteit aanvragen. Met de verblijfsvergunning op grond van het arrest kon dit tot voor kort niet.

[39] HvJEU, Gerardo Ruiz Zambrano tegen Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA), 8 maart 2011, C-34/09.

[40] HvJEU, H.C. Chavez-Vilchez e.a. tegen Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e.a., 10 mei 2017, C-133/15.

[41] 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.

	Aanvragen	Afgehandeld	Inwilligingspercentage
2021	2.600	2.550	76%
2022	3.360	2.590	78%
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+29%	+2%	

Figuur 5: *Instroom en afhandeling van aanvragen derdelands verzorgende ouders van een minderjarig Nederlands kind (arrest Chavez-Vilchez), 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 zijn 3.360 aanvragen ingediend in het kader van het Chavez-Vilchez arrest en zijn 2.590 aanvragen afgehandeld. Van de afgehandelde aanvragen werd 78% ingewilligd. De instroom is 29% hoger dan in 2021 maar vergelijkbaar met 2019, voor de COVID-19-pandemie.

2.2.3.3 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 prioriteit-genietend 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.

Op 1 januari 2022 is een wijziging van de Wav in werking getreden. De maximale duur van de twv is verlengd van één jaar naar drie jaar. In het Besluit uitvoering Wet arbeid vreemdelingen (BuWav) is, in afwijking van de hoofdregel, geregeld dat een twv voor ten hoogste twee jaar kan worden verleend bij aanvragen waarbij door UWV wordt getoetst of er prioriteit-genietend aanbod aanwezig is en of de vacature voldoende kenbaar is gemaakt (volledige arbeidsmarkttoets).

Tijdelijke, legale, circulaire arbeidsmigratie kan bovendien, stapsgewijs en via (kleinschalige) pilots, onderdeel vormen van migratiepartnerschappen met prioritaire landen van herkomst en transit. Deze partnerschappen moeten ook strikte wederzijde afspraken bevatten over het terugnemen van personen zonder rechtmatig verblijf en/of het tegengaan van irreguliere migratie. Zie ook paragraaf 4.1.

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

Verblijf voor arbeid korter dan drie maanden / tewerkstellingsvergunningen

Bij een verblijf korter dan drie maanden heeft de 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 2022 heeft het UWV 12.950 twv's verleend. Het UWV maakt geen onderscheid tussen eerste aanvragen en verlengingsaanvragen. Het betreft dus het totale aantal verleende twv's in 2022. De cijfers van UWV wijken daarom af van de cijfers in onderstaande figuur, waarin alleen verleende gvva's[42] na een eerste aanvraag zijn opgenomen en geen verlengingsaanvragen.

[42] Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid.

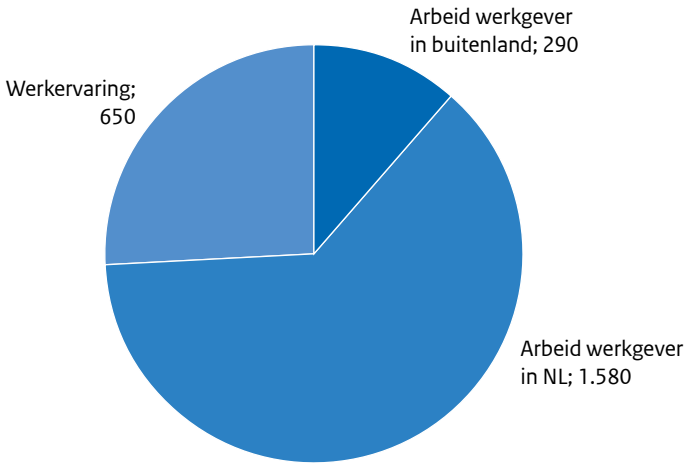
Dat is hoger dan in 2021 toen 7.800 twv's werden verleend maar ook hoger dan pre-COVID-jaar 2019. In 2019 werden zo'n 8.700 twv's verleend.[43]

Verblijf langer dan drie maanden

Als de arbeidsmigrant langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, heeft hij of zij 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 2022 heeft UWV 4.010 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 2022.

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. Dit geldt ook voor Oekraïense ontheemden als zij vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.[44]

Daarnaast gelden vrijstellingen voor werkgevers voor een aantal specifieke beroepen en situaties zoals in het internationaal vervoer en de zeevaart, in het geval de Nederlandse arbeidsmarkt niet geraakt wordt. 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 6: *Verleende verblijfsvergunningen arbeid, 2022 (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

[43] Bron: UWV.

[44] Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

beschouwing gelaten om een overzicht te kunnen bieden van het aantal arbeidsmigranten van buiten de EU, exclusief kennismigranten, dat in 2022 naar Nederland is gekomen.

Arbeidsmigrant met werkgever in Nederland

De grootste subcategorie (1.580) is de arbeidsmigrant met een werkgever in Nederland. 29% van de verleende vergunningen was een vergunning onder de Regeling Aziatische Horeca. Het kabinet heeft besloten de regeling Aziatische Horeca op 1 januari 2022 te laten vervallen voor nieuwe aanvragen, in verband met signalen van bredere misstanden.[45]

Werkervaring

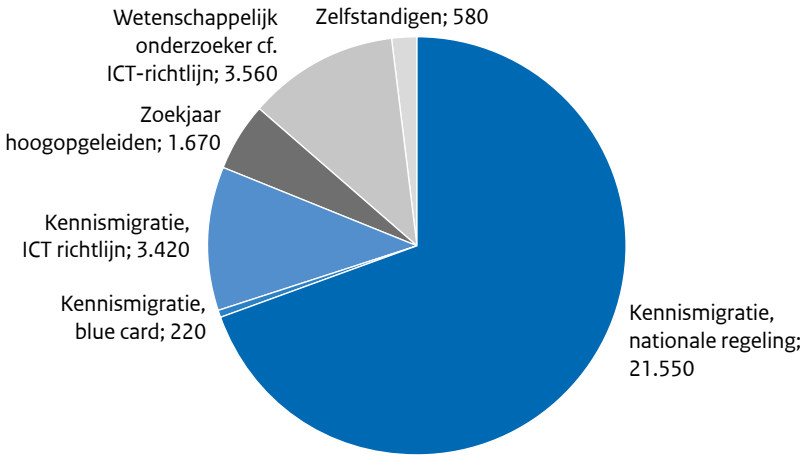
De tweede subcategorie zijn vreemdelingen die naar Nederland willen komen om stage te lopen of werkervaring op te doen. Ook zij hebben een gvva nodig, met uitzondering van stagiaires en migranten van buiten de EU die naar Nederland komen voor lerend werken via een EU actieprogramma, zoals het Erasmus+-programma.[46]

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. Derdelanders 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.

2.2.3.4 Kennis en talent

Nederland heeft een uitnodigend beleid ten aanzien van migranten 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 7: *Verleende verblijfsvergunningen kennis en talent, 2022 (Bron: IND)*

[45] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 35 680, nr. 23.
[46] Werken of stage lopen via EU-programma (ind.nl).

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. 70% van de kennismigranten maakt gebruik van de nationale regeling.

Europese richtlijnen

Een aanzienlijk deel van de kennismigranten maakt daarnaast gebruik van toelatingsregelingen op basis van EU-richtlijnen. Bijvoorbeeld van de richtlijn[47] 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 Europese blauwe kaart, eveneens een EU-richtlijn[48], richt zich op hooggekwalificeerde kennismigranten in algemene zin. Op dit moment zijn de voorwaarden in deze richtlijn relatief ongunstig vanwege onder andere het salariscriterium dat hoger ligt dan het salariscriterium van de nationale kennismigrantenregeling en de eis om een (door Nuffic gewaardeerd) diploma te overleggen. Het aantal houders van een Blauwe Kaart vormt slechts een fractie van het totaal. Een herziene richtlijn is op 17 november 2021 in werking getreden en moet uiterlijk op 18 november 2023 door alle lidstaten geïmplementeerd zijn.[49] De herziene richtlijn voorziet in een versoepeling van de toelatingseisen, (waaronder 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 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.

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

[47] 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.

[48] 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 hooggekwalificeerde baan.

[49] Richtlijn (EU) 2021/1883 van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2021. betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan, en tot intrekking van Richtlijn 2009/50/EG van de Raad.

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 ingewilligde aanvragen werd ingediend in kader van het Nederlands-Amerikaans vriendschapsverdrag.

Voor zelfstandige ondernemers met de Turkse nationaliteit geldt het puntensysteem niet vanwege de Associatieovereenkomst. Aan de hand van onder meer het ondernemingsplan beoordeelt de RVO het wezenlijk Nederlands belang. Hierbij wordt gekeken of de onderneming levensvatbaar is en voorziet in een behoefte in Nederland, of de onderneming geen negatieve invloed heeft op de markteconomie en op toetreding tot de markt en of de onderneming geen negatieve invloed heeft op de werkgelegenheid.

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 Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) aangesteld 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 Kamer heeft de IND in 2022 een evaluatie van de startup-regeling uitgevoerd.[50]

De regeling heeft volgens het onderzoek de aanvankelijke doelstellingen behaald, draagt positief bij aan de Nederlandse kenniseconomie in het algemeen en het Nederlandse startup-ecosysteem in het bijzonder. Daarnaast functioneert de verblijfsregeling goed. Het evaluatierapport bevat ook zes aanbevelingen voor verbeteringen waarmee de regeling kan worden geoptimaliseerd. Deze verbeteringen zien op:

- status van de facilitator;
- duur van de startup verblijfsvergunning;
- voldoen aan de voorwaarde voor verlenging van de zelfstandigenregeling (toets aan het middelenvereiste binnen de zelfstandigenregeling);
- mogelijkheid om de aanvraag digitaal in te dienen;
- verbeteren van dienstverlening; en
- gerichter de regeling promoten in het buitenland.

Het kabinet zal de verschillende aanbevelingen overnemen dan wel verder onderzoeken.[51] In 2023 zal de Tweede Kamer nader worden geïnformeerd over de stand van de uitwerking van de aanbevelingen en de uitvoering hiervan.

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.

[50] Succesvol opgestart? Een evaluatie van de startup regeling, 2015-2021 (ind.nl).
[51] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 311, nr. 245.

Startups zijn met de pilot vrijgesteld van de twv-plicht en kunnen essentieel personeel aannemen met het verlaagde salariscriterium van €2.631 bruto excl. vakantiegeld. Dit wordt aangevuld met een medewerkersparticipatie van minstens 1%, zoals in de vorm van aandelen. De pilot is bedoeld voor startende ondernemingen. Daarom mogen de startups bestaan uit niet meer dan 15 medewerkers en mogen de startups maximaal 5 werknemers aannemen met de regeling. De IND vraagt de RVO om advies over of het een innovatieve startup betreft en of de rol van de werknemer wel echt essentieel is.

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 handhavingsrisico's. Aan het eind van de pilot zal een tweede evaluatie worden uitgevoerd. Aan de hand van die evaluatie wordt bezien of deze regeling staand beleid zal worden en in welke vorm.

In 2022 zijn 10 vergunningen afgegeven in het kader van deze pilot.

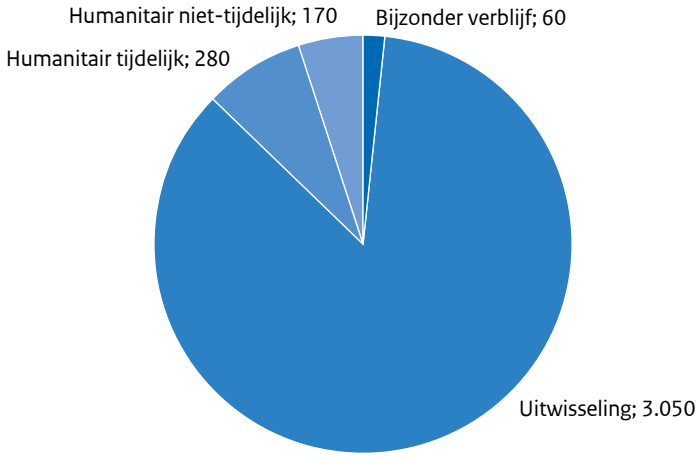
2.2.3.5 Studenten

Het toelatingsbeleid voor studenten van buiten de EU is in het hoger onderwijs uitnodigend, met de HBO-instelling of universiteit als erkend referent. Wel worden vaker vragen gesteld of de toestroom van internationale studenten niet te groot wordt en daardoor tot problemen kan leiden (huisvesting, capaciteit instellingen). 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 2022 zijn in totaal 22.220 aanvragen voor een verblijfsvergunning voor studie ingediend. In bijna alle gevallen ging het daarbij 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 pilot loopt tot 1 januari 2024. Vanaf de start zijn er 30 vergunningen verleend in het kader van deze pilot.

2.2.3.6 Overige verblijfsdoelen

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



Figuur 8: *Verleende vergunningen overige verblijfsdoelen uitgesplitst, 2022 (Bron: IND)*

Uitwisseling

Het hoofddoel van uitwisseling is om jongeren voor maximaal één jaar kennis te laten maken met de Nederlandse cultuur en samenleving. In 2022 zijn 3.050 verblijfsvergunning voor uitwisseling afgegeven. Daartoe bestaan verschillende regelingen, voor au-pairs, uitwisseling op grond van WHP/WHS, via particuliere organisaties en het Europees vrijwilligerswerk.

Jongeren (vanaf 15 jaar tot en met 30 jaar) kunnen deelnemen aan een cultureel uitwisselingsprogramma via een door de IND erkend uitwisselingsorganisatie. Zij maken kennis met de Nederlandse cultuur en samenleving via het verblijf in een gastgezin, via activiteiten van de organisatie en via het volgen van onderwijs. Eventueel vrijwilligerswerk in het kader van dit programma is aan strikte eisen gebonden en dient nauwkeurig in het programma te worden vastgelegd. Zo dient er een twv te worden aangevraagd, 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. Vrijwilligers kunnen in het kader van Europees Vrijwilligerswerk ook gebruik maken van het EU-uitwisselingsprogramma 'Youth in Action'.

Op 15 november 2021 is de regeling 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 zijn dan 25 jaar. Deze aanscherpingen gelden voor aanvragen die na 1 oktober 2022 zijn ingediend. Het doel hiervan is om de kwetsbaarheid van au pairs te verminderen en mogelijk misbruik van deze regeling te voorkomen. In het verleden zijn signalen binnengekomen dat deze regeling niet gebruikt werd om kennis te maken met de Nederlandse cultuur en samenleving maar om te werken. Andere maatregelen, zoals toezicht, voorkwamen dit niet. De aanscherpingen zullen worden geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie worden in 2024 verwacht.

De laatste regeling betreft het Working Holiday Programme (WHP), soms aangeduid als het Working Holiday Scheme (WHS) (vanaf 18 jaar tot en met 30 jaar). 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

Een verblijfsvergunning kan ook 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 eergerelateerd geweld.

In 2022 ging het om 170 migranten voor humanitair niet-tijdelijk en om 280 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 kan worden gedacht aan 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 2022 ging het om 60 migranten die in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning voor bijzonder verblijf

Het kabinet heeft besloten om de toelatingsregeling voor vermogende vreemdelingen af te schaffen. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd. Dit zal in 2023 worden geëffectueerd.

In 2022 zijn onderhandelingen begonnen over aanpassing van de richtlijn inzake de langdurig ingezetene derdelanders. De aanpassingen zijn erop gericht om de toelatingsprocedures te vereenvoudigen en de derdelanders, die onder deze richtlijn vallen, meer rechten te geven.

2.2.3.7 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 2022 zijn in totaal 6.110 bezwaarschriften ingediend voor de verblijfsdoelen familie en gezin, kennis en talent, studie, arbeid en overig.

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%

2022	Ingediend	Afgehandeld	%gegrond
Familie & Gezin	4.630	4.450	44%
Kennis & Talent	720	560	8%
Studenten	10	10	33%
Arbeid	310	210	23%
Overig	450	380	26%
Totaal	6.110	5.610	39%

Figuur 9: *Bezwaarschiften regulier, 2021-2022 (Bron: IND)*

De totaal aantallen ingediende en afgehandelde bezwaarschriften was in 2022 hoger dan in 2021. Het aantal ingediende bezwaarschriften in de categorie familie en gezin was met 76% in 2022 de grootste groep. Deze categorie was ook in 2021 de grootste groep. In 2022 was het percentage gegrondverklaringen 44% in deze categorie, hoger dan het percentage in 2021.

(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
2021	8.180	9.710	1.670	1.210
2022	8.740	8.940	1.080	1.160
Verschil 2022 t.o.v.2021	+7%	-8%	-35%	-4%

Figuur 10: *In- en uitstroom (hoger) beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen), 2021-2022 (Bron: RvdR/RvS)*

Het aantal ingediende beroepen in de reguliere toelatingsprocedure is in 2022 7% hoger dan in 2021. Het aantal afgehandelde zaken was juist lager (-8%) De gemiddelde doorlooptijd in beroepszaken over 2022 was 32 weken. Een jaar eerder was dit 34 weken.

Het aantal ingediende hoger beroepzaken is ten opzichte van 2021 gedaald met 35%. Deze daling komt voornamelijk doordat door vreemdelingen minder hoger beroepzaken worden ingediend. Het aantal afgehandelde zaken daalde met 4%.

De gemiddelde doorlooptijd van hoger beroepszaken was 31 weken. Dat is hoger dan de gemiddelde doorlooptijd in 2021 die toen 17 weken was. De langere doorlooptijd is gerelateerd aan de hogere instroom van reguliere zaken in 2021. De werkvoorraad en de gemiddelde doorlooptijd van hoger beroepszaken zijn hierdoor toegenomen.

2.2.4 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.

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

2022 verleend	Gezin en Familie	Kennis en Talent	Studie	Arbeid	Overige
1.	India	India	China	VS	Filipijnen
2.	Turkije	Turkije	VS	China	Australië
3.	Rusland	Rusland	India	India	Zuid-Afrika
4.	Syrië	China	Turkije	Groot-Brittannië	Canada
5.	VS	Zuid-Afrika	Indonesië	Turkije	Brazilië

Figuur 11: *Landen van herkomst per categorie migratie van buiten de EU, 2021-2022 (Bron: IND)*

In de categorie gezin en familie is, net als in de categorie kennis en talent, India net als vorig 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 Rusland komen ook in beide categorieën voor. In de categorie studie is China in de afgelopen twee jaar het eerste land van herkomst. In de categorie arbeid hebben de VS de eerste plek van China overgenomen. India en Turkije komen ook in beide categorieën voor.

2.2.5 Wat valt nog meer onder regulier toelatingsbeleid?

2.2.5.1 Britse burgers en hun familieleden

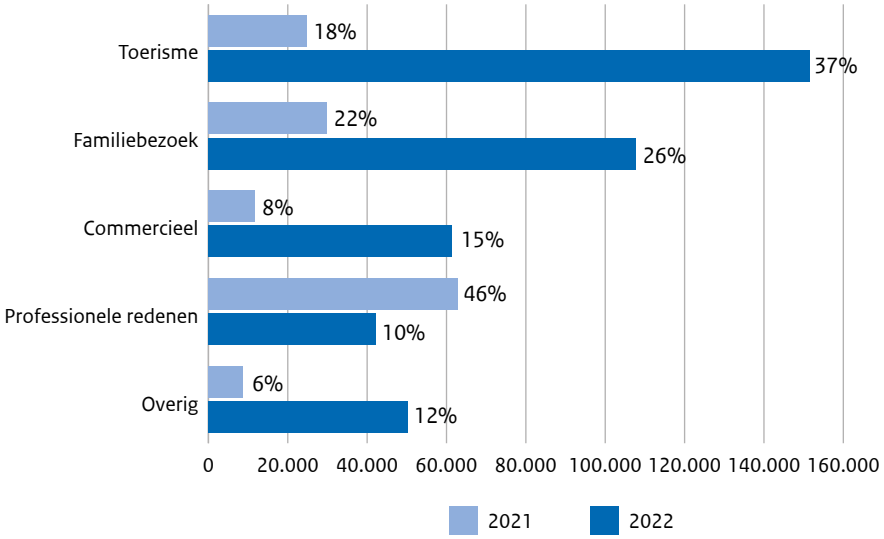
Het Verenigd Koninkrijk heeft op 31 januari 2020 de EU op basis van het terugtrekkingsakkoord verlaten, de zogenaamde Brexit. Op grond van het terugtrekkingsakkoord konden Britten en hun familieleden die in Nederland wonen tot 1 oktober 2022 een Brexit-vergunning aan te vragen. Zij konden hun verblijf voortzetten onder dezelfde verblijfsvoorwaarden. Na 1 oktober 2022 kunnen zij alleen nog in aanmerking komen voor een Brexit-vergunning indien er sprake is van een verschoonbare reden voor de te late indiening van de aanvraag. Dit laatste geldt niet voor nareizende familieleden die buiten Nederland wonen en waarvan de familierelatie met de Brit reeds vóór 1 januari 2021 bestond en nog steeds bestaat. Zij kunnen nog een beroep doen op het terugtrekkingsakkoord. Voorwaarde daarbij is dat de aanvraag om een Brexit-vergunning binnen 3 maanden na inreis in Nederland moet zijn ingediend.

Soort aanvraag	Afwijzing	Inwilliging	Overige afdoening	Totaal
Terugtrekkingsakkoord bepaalde tijd	360	22.820	360	23.490
Terugtrekkingsakkoord onbepaalde tijd	60	16.440	210	16.700
Totaal	420	39.200	570	40.180

Figuur 12: *Aantal beslissingen op aanvragen vergunning op grond van het terugtrekkingsakkoord, totaal 2020 t/m 2022 (Bron: IND)*

Tot en met 31 december 2022 zijn 40.210 Brexit-verblijfsaanvragen ingediend, waarvan het merendeel in 2020, en heeft de IND op 40.180 aanvragen beslist. Tevens zijn 5.620 EU documenten duurzaam verblijf omgewisseld voor een vergunning op grond van het terugtrekkingsakkoord.

2.2.5.2 Vreemdelingen met een visum kort verblijf



Figuur 13: *Verdeling verstrekte visa kort verblijf, 2021-2022 (Bron: BZ)*

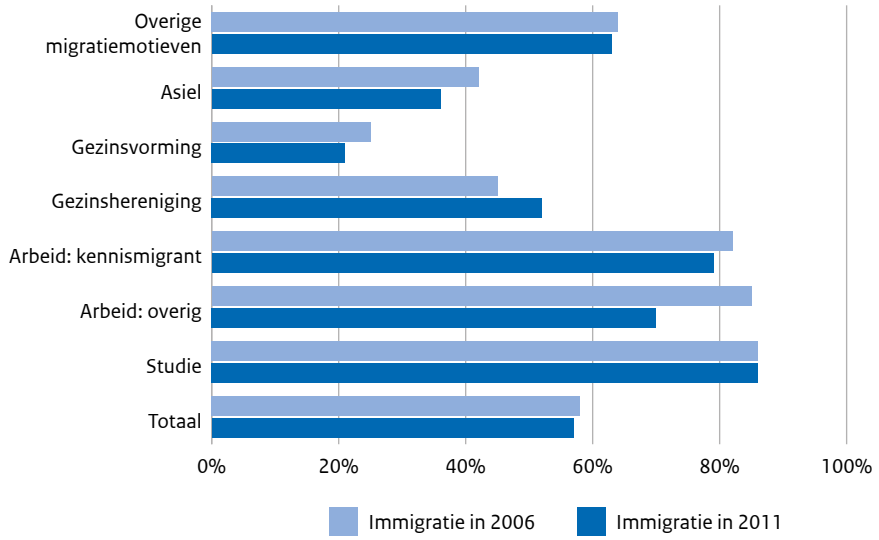
In 2022 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken 413.000 visa kort verblijf aanvragen behandeld. Ten opzichte van 2021 betreft dit een stijging van 200%. Deze stijging valt voornamelijk te verklaren door het wegvallen van de meeste reisbeperkingen die waren ingesteld vanwege COVID-19. Het aantal van 413.000 aanvragen ligt nog 44% onder het niveau van 2019 toen 740.000 aanvragen werden ingediend. Qua aantallen aanvragen visum kort verblijf in 2022 is de groep aanvragers met de Indiase nationaliteit het grootst. Van deze groep heeft 58% een visum voor een toeristisch reisdoel of familiebezoek aangevraagd. De overige nationaliteiten in de top 5 zijn Filipijnse, Turkse, Indonesische en Zuid-Afrikaanse, waarbij de eerste vier uit de Top 5 ook vorig jaar in de Top 5 stonden.

In 2022 werden de meeste visa aangevraagd voor toeristische doeleinden (37%), in het jaar ervoor waren de meeste aanvragen voor een reisdoel om professionele redenen (46%).

2.3 Hoe lang blijven migranten van buiten de EU 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 studie-migranten komen doorgaans voor kortere tijd, terwijl gezins- en asielmigranten meestal langere tijd blijven. Een deel van de migranten vertrekt niet uit Nederland maar vraagt een verblijfsvergunning aan voor onbepaalde tijd.

2.3.1 Verblijfsduur



Figuur 14: *Migranten van buiten de EU/EFTA die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn, 2006-2011 (Bron: CBS)*[52]

Ruim de helft van alle migranten van buiten de EU/EFTA 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, asiel[53] en gezinsvorming naar Nederland kwamen is het vertrek het laagst.

2.3.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd

	2021	2022	% verschil 2022 t.o.v. 2021
Vergunning onbepaalde tijd, niet EU-burgers	8.840	10.480	+19%

Figuur 15: *Aantal verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd, verleend aan niet EU-burgers, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 werden 10.480 verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd verleend aan niet-EU-burgers. Dat is 19% meer dan in 2021.

2.3.3 Emigratie

	Immigratie	Emigratie (incl. administratieve correcties)	Migratiesaldo (incl. administratieve correcties)
2021	92.105	33.359	58.746
2022	232.185	49.481	182.704
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+152%	+48%	+211%

Figuur 16: *Immigratie en emigratie van personen met een niet-Europese nationaliteit, 2021-2022 (Bron: CBS)*

In 2022 zijn 232.185 personen met een niet-Europese nationaliteit geïmmigreerd en 49.481 personen geëmigreerd. Er immigreerden meer personen met een niet-Europese nationaliteit.

[52] De kennismigrantenregeling is in 2014 ingevoerd.

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

Dit betekent dat het migratiesaldo voor personen met een niet-Europese nationaliteit positief is, te weten 182.704 in 2022. Dit hoge aantal wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door de immigratie van ontheemden uit Oekraïne, maar ook de immigratie uit Syrië en India was hoger dan in 2021.

Hoofdstuk 3
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).[54] Voor werknemers is daarnaast ook de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers (492/2011)[55] van toepassing. Tot slot, kan in het kader van detacheringen op grond van het vrij verkeer van diensten ook migratie plaatsvinden (art. 56 VwEU en art. 57 VwEU)[56]. Daarnaast geeft dit hoofdstuk ook inzicht in 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, reizen er wellicht familieleden mee. Een groot deel van het aantal migranten dat zich, al dan niet tijdelijk, in Nederland vestigt is EU-burger. Derdelands familieleden die zich bij hen voegen vormen daarbij ook een belangrijk onderdeel.

3.1 Wat is de omvang van migratie binnen de EU?

3.1.1 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 derdelanders, 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.

Onderzoek van de Europese Commissie naar migratie binnen de EU laat zien dat het aantal EU-burgers dat in 2021 gebruik maakte van het vrij verkeer om zich elders in de EU te vestigen is afgenomen ten opzichte van pre-COVID-jaar 2019. Ook het aantal EU-burgers dat terugkeerde naar de eigen lidstaat nam af. Dit is grotendeels het gevolg van de restricties die waren ingesteld vanwege de COVID-19-pandemie.

In 2021 verbleven 13,9 miljoen EU-burgers in een ander EU-land. Hiervan wordt een groep van 10,2 miljoen mensen door de Europese Commissie aangeduid als de beroepsbevolking. Dit betreft de groep in de leeftijd van 20 tot 64 jaar. Duitsland (3,3 miljoen, +1% t.o.v. 2020), Spanje (1,1 miljoen, +0,3%) en Italië (1,1 miljoen, -5%) waren in 2021 de lidstaten waar de meeste EU-burgers uit de beroepsbevolking van 20 tot 64 jaar verbleven. In Nederland verbleven in 2021 474 duizend (+6%) EU-burgers uit deze groep. Roemenië (27%), Polen (12%) en Italië (10%) waren de grootste lidstaten van herkomst van deze groep. De herkomstlanden zijn sinds 2016 grotendeels gelijk gebleven.

[54] 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.
[55] 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.
[56] Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

In 2020 vestigden de meeste EU-burgers uit de beroepsbevolking zich in Duitsland (243.000, -13% t.o.v. 2019), Zwitserland (64.000, -7%), Spanje (63.000, -44%), Nederland (63.000, -16%) en Oostenrijk (51.000, -5%).[57]

In vergelijking met andere lidstaten had Nederland samen met Duitsland onder de in hun land verblijvende EU-burgers de hoogste arbeidsparticipatiegraad, respectievelijk 80% en 78% in 2021. Deze cijfers waren het laagst in Griekenland (56%) en Italië (64%).[58]

3.1.2 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. Overigens heeft op 11 augustus 2022 de rechtbank Den Haag prejudiciële vragen gesteld aan het EU-Hof of het vereiste van een verblijfsvergunning niet in strijd is met het vrij verkeer van diensten binnen de EU.

3.1.3 Nieuwe Europese wetgeving voor de wegvervoersector

In 2020 werd een akkoord bereikt over de richtlijn inzake specifieke detacheringsregels voor de wegvervoersector (personen- en goederenvervoer).[59] Het doel van deze richtlijn is het verduidelijken wanneer er sprake is van detachering in de wegvervoersector. Deze nieuwe wetgeving is van toepassing op vervoersondernemingen die zijn gevestigd in andere EU-landen, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen en die met hun werknemers een dienst verlenen aan een Nederlandse opdrachtgever. Dat wil zeggen goederen of personen laden of lossen in Nederland. Er moet daarnaast een voldoende nauwe band zijn met Nederland. Dit is het geval met cabotage (binnenlands vervoer) en niet-bilateraal vervoer (vervoer tussen twee lidstaten, die niet het land van vestiging van de onderneming zijn).

[57] Voor dit onderdeel bevat de rapportage van de Europese Commissie cijfers over 2020.

[58] 2022 Annual Report on Intra-EU Labour Mobility.

[59] Richtlijn 2020/1057/EU tot vaststelling van specifieke regels met betrekking tot Richtlijn 96/71/EG en Richtlijn 2014/67/EU wat betreft de detachering van bestuurders in de wegvervoersector en tot wijziging van Richtlijn 2006/22/EG wat betreft de handhavingsvoorschriften en Verordening (EU) nr. 1024/2012.

Ook worden de handhavings-en controlemaatregelen geharmoniseerd binnen de EU. Dit laatste gebeurt onder andere door het door de Europese Commissie ontwikkelde Europese meldloket voor detacheringsverklaringen in het wegvervoer. Dit portaal is op 2 februari 2022 opengesteld. Dit betekent dat sinds 2 februari 2022 ondernemingen in de sector wegvervoer hun detacheringsverklaringen kunnen indienen bij dit loket in plaats van bij het nationale online meldloket.[60] Vanaf 1 juni 2023 is de wegvervoersector verplicht gebruik te maken van het Europese meldloket voor detacheringsverklaringen wegvervoer, met uitzondering van intra concern detachering en uitzendarbeid. Daarnaast blijft voor zelfstandigen in het goederenvervoer de meldplicht in het nationale meldloket bestaan.

Jaarrapportage Arbeidsmigranten

In 2020 is door het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer[61] 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 uitgevoerd. In januari 2023 is de tweede Jaarrapportage Arbeidsmigranten[62] 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. In het verlengde hiervan is er door de ministeries van VWS, SZW en JenV een Plan van Aanpak opgesteld voor dakloze EU-burgers, met de focus op teruggeleiden naar werk of terugkeer naar lidstaat van herkomst.

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

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

In 2022 in totaal immigreerden 403.108 personen naar Nederland. Daarvan hebben 127.146 personen een Europese nationaliteit, exclusief mensen met een Nederlandse nationaliteit. Derdelander partners 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	Inwilligings-percentage
2021	4.060	3.840	84%
2022	4.960	4.730	84%
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+22%	+23%	

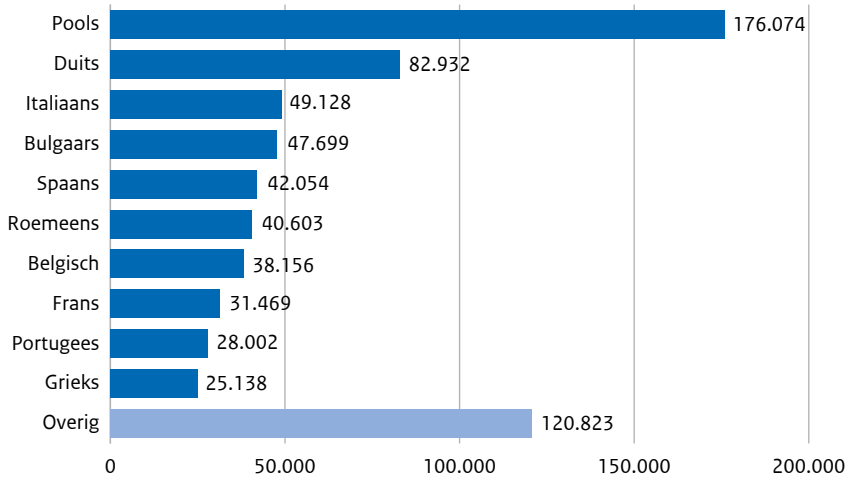
Figuur 17: *Instroom en afhandeling van aanvragen EU-documenten door familieleden van EU-burgers uit derde landen, exclusief aanvragen onder het Chavez-Vilchez arrest, 2021-2022 (Bron: IND)*

[60] https://www.postedworkers.nl/actueel/nieuws/2022/02/01/nieuwe-europees-portaal-voor-indienen-detacheringsverklaringen-wegtransport.
[61] Tweede Kamer vergaderjaar 2020/2021, 29 861, nr. 65.
[62] Tweede Kamer vergaderjaar 2022/2023, 29 861 nr. 99.

Zowel het aantal aanvragen als het aantal afgehandelde aanvragen zijn gestegen in 2022, nadat in 2020 een daling was te zien als gevolg van de reisbeperkingen en de beperkingen in de dienstverlening als gevolg van de COVID-19-pandemie. Het inwilligingspercentage is vergelijkbaar met dat van 2021.

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

Voor alle 27 lidstaten van de EU verbleven op 1 januari 2022 de migranten met de volgende Europese nationaliteiten in Nederland. Dit zijn niet enkel migranten die in 2021 naar Nederland zijn gekomen, zij kunnen al gedurende langere tijd in Nederland wonen.



Figuur 18: *Inwoners van Nederland met een Europese nationaliteit, exclusief Nederlandse, top 10 nationaliteiten (Bron: CBS, peildatum 1 januari 2022)*

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

3.2.3.1 Aantal meldingen

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.

In 2022 zijn bij het nationale loket in totaal 64.560 meldingen gedaan van migranten van andere EU-lidstaten.[63] Dit is exclusief meldingen voor detacheringen in het goederenvervoer. Een melding betreft een dienst, uitgevoerd door een zelfstandige die elders in de EU gevestigd is en tijdelijk in Nederland een dienst verleent of door een onderneming met een of meerdere werknemers. Een melding wordt op een tijdstip voor aanvang van de werkzaamheden ingediend door de buitenlandse dienstverrichter. De Nederlandse dienstontvanger controleert de melding uiterlijk vijf werkdagen na aanvang van de werkzaamheden. Daarbij moeten onjuistheden of het niet hebben ontvangen van een melding gemeld worden.

Hoewel er in 2022 meer gedetacheerde werknemers in beeld waren is er vermoedelijk nog steeds sprake van ondermelding. Ook is van belang om op te merken dat het om gegevens gaat die de dienstverrichters en dienstontvangers zelf hebben verstrekt. De cijfers moeten

[63] Bron: SZW. Het aantal meldingen in het Nederlandse meldloket is lager dan in 2021 omdat detacheringen in het wegtransport sinds februari 2022 in het Europese loket worden gemeld.

dus met de nodige voorzichtigheid worden bezien. Om de datakwaliteit en naleving te verbeteren wordt het meldloket steeds doorontwikkeld. Ook wordt er continu geïnvesteerd in voorlichting.

3.2.3.2 Aantal gemelde werknemers

Het totale aantal unieke gemelde werknemers bij het nationale loket betreft 89.630 in 2022. Daarvan hadden 22.440 werknemers een nationaliteit van buiten de EU, EER of Zwitserland en 67.190 een EU-nationaliteit. 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.

Vestigingsland	EU-burgers	Derdelanders	Totaal
Polen	12.250	10.450	22.700
Duitsland	16.360	2.040	18.410
Litouwen	8.780	5.600	14.390
België	8.440	230	8.670
Portugal	3.370	710	4.080
Roemenië	2.720	10	2.730
Spanje	1.680	270	1.940
Hongarije	1.830	70	1.900
Slowakije	1.300	240	1.540
Slovenië	540	950	1.490

Figuur 19: *Top 10 gemelde werknemers per land, exclusief goederenvervoer, 2022 (Bron: SZW)*[64]

3.2.3.3 Aantal gemelde werknemers, wegtransport

De wegvervoersector moeten worden gemeld in het Europese loket voor detacherings-verklaringen wegvervoer. Het gaat om chauffeurs die tijdelijk werkzaam zijn in Nederland en terugkeren naar het land van vestiging van de onderneming. Het gaat niet om chauffeurs die werkzaam zijn voor een Nederlandse werkgever. Vanwege het zeer mobiele karakter van het wegtransport worden de cijfers omtrent het wegtransport separaat gepresenteerd ten aanzien van de overige gedetacheerden. Op dit moment zijn cijfers beschikbaar over het aantal werknemers die gemeld worden en het zendende land. Het is een indicatie dat de chauffeurs in Nederland zijn gedetacheerd. Het is van belang om op te merken dat het ook hier gaat om gegevens die de vervoersondernemingen zelf hebben verstrekt. De detacherings-verklaring is zes maanden geldig en kan verschillende detacheringen bevatten. De vervoers-ondernemingen kunnen de detacheringsverklaringen in real time bijwerken. De cijfers zijn dus altijd een momentopname.

[64] Het aantal meldingen in het Nederlandse meldloket is lager dan in 2021 omdat detacheringen in het wegtransport sinds februari 2022 in het Europese loket worden gemeld.

Vestigingsland	EU-burgers	Derdelanders	Totaal
Polen	58.070	53.780	111.850
Litouwen	6.250	40.690	46.940
Spanje	20.500	3.650	24.150
Roemenië	19.460	210	19.670
Duitsland	18.690	760	19.440
België	12.160	350	12.510
Bulgarije	10.770	70	10.840
Portugal	8.300	1.850	10.840
Hongarije	7.130	720	7.850
Tsjechië	4.730	900	5.630

Figuur 20: *Top 10 gemelde werknemers per zendend land in de sector wegtransport, Europees meldloket detacheringsverklaringen wegvervoer, 2022 (Bron: SZW)*

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

In 2022 hebben 5.500 zelfstandigen een of meerdere meldingen gedaan. Een zelfstandige kan meerdere meldingen per jaar doen. In totaal zijn er 13.590 meldingen ingediend door zelfstandigen.

Land	Dienstverrichters	Meldingen
Polen	2.860	6.970
Slowakije	1.220	2.960
België	480	1.710
Tsjechië	280	880
Duitsland	200	380

Figuur 21: *Top 5 gemelde zelfstandigen (unieke personen) per land, exclusief goederenvervoer over de weg, 2022 (Bron: SZW)*

Land	Dienstverrichters	Meldingen
Polen	160	170
België	60	90
Duitsland	30	120
Spanje	30	70
Bulgarije	20	20

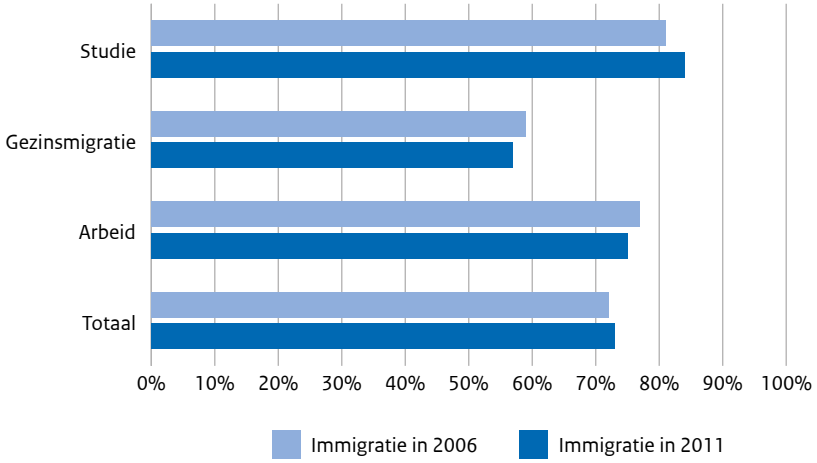
Figuur 22: *Top 5 gemelde zelfstandigen (unieke personen) per land, goederenvervoer over de weg, 2022 (Bron: SZW)*[65]

3.3 Hoe lang blijven migranten uit de EU in Nederland?

Lang niet alle migranten die naar Nederland komen, blijven permanent in Nederland wonen. Een deel van de migranten vertrekt niet uit Nederland maar vraagt een verblijfsvergunning aan voor onbepaalde tijd.

[65] Zelfstandigen werkzaam in de sector goederenvoer over de weg moeten zich, ook na invoering van het Europese meldloket, melden in het nationale loket. We zien echter een grote afname van het aantal meldingen. Omdat er in het Europese meldloket geen onderscheid gemaakt wordt tussen zelfstandigen en niet-zelfstandigen is het niet mogelijk deze afname te duiden.

3.3.1 Verblijfsduur



Figuur 23: *Migranten vanuit de EU/EFTA die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn, 2006-2011 (Bron: CBS)*

Van alle migranten die vanuit de EU/EFTA in 2011 naar Nederland kwamen, was 73% na 10 jaar weer vertrokken. Voor EU/EFTA migranten die in 2006 naar Nederland kwamen, was dit percentage 72%. 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 gezinsmigranten.

3.3.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd

	2021	2022	% verschil 2022 t.o.v. 2021
Vergunning onbepaalde tijd, EU-burgers	3.380	2.700	-20%

Figuur 24: *Aantal verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd, verleend aan EU-burgers, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 werden 2.700 verblijfsvergunningen voor onbepaalde tijd verleend aan EU-burgers. Dat is 20% minder dan in 2021.

3.3.3 Emigratie

In 2022 zijn 75.322 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 51.824.

	Immigratie	Emigratie (incl. administratieve correcties)	Migratiesaldo (incl. administratieve correcties)
2021	115.951	67.197	48.754
2022	127.146	75.322	51.824
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+10%	+12%	+6%

Figuur 25: *Immigratie en emigratie van personen met een Europese nationaliteit, exclusief Nederlandse (Bron: CBS)*

Hoofdstuk 4
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. Tenslotte worden de vluchtelingen die in het kader van hervestiging naar Nederland worden overgebracht als aparte groep in de rapportage opgenomen, evenals personen die via herplaatsing vanuit een EU-lidstaat naar Nederland worden overgebracht.

Het CBS publiceert ook cijfers over het aantal migranten dat vanwege het migratiemotief asiel naar Nederland komt. Dit ziet enkel op asielmigranten die zijn ingeschreven in de BRP. Registratie van vergunninghouders en asielzoekers vindt in beginsel plaats wanneer zij langer dan 6 maanden in Nederland zijn. In de afgelopen 10 jaar vormde asielmigratie 11% van de inschrijvingen van immigranten 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. Gegevens over ontheemden uit Oekraïne zijn opgenomen in een apart hoofdstuk in deze Staat van Migratie.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2022:

- Het jaar 2022 stond in het teken van krapte in de asielopvang, alsmede langere doorlooptijden en oplopende voorraden bij de IND.
- Op 17 juni 2022 is besloten om de nationale crisisstructuur te benutten voor coördinatie en besluitvorming ten aanzien van de doorstroom in de Migratieketen. Per 23 september 2022 is een specifieke crisisstructuur gestart om de samenwerking voort te zetten.
- In augustus 2022 werd een pakket bestuurlijke maatregelen aangekondigd om de acute situatie in de asielopvang te verlichten.[66]
- Ook is gewerkt aan de zogeheten spreidingswet, die in maart 2023 aan de Tweede Kamer is toegezonden. Deze wet moet het via een verdeelsystematiek mogelijk maken om voldoende opvangplekken te realiseren en deze zo evenredig mogelijk over Nederland te verspreiden.[67]
- Het aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) dat asiel aanvroeg in Nederland is meer dan verdubbeld ten opzichte van het voorgaande jaar.

4.1 Wat is de omvang van asielmigratie wereldwijd?

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

Wereldwijd waren er in 2022 ongeveer 108,4 miljoen mensen ontheemd, van wie ruim de helft, 62,5 miljoen, binnen en 45,9 miljoen buiten het eigen land verblijft. Zo'n 35,3 miljoen mensen viel onder het mandaat van UNHCR dan wel UNRWA. Dat is 30% meer dan eind 2021. Verder waren er eind 2022 5,4 miljoen asielzoekers en 5,2 miljoen anderen die bescherming behoeven.

Van de vluchtelingen en andere personen die wereldwijd internationale bescherming behoeven komt in 2022 52% uit drie landen: Syrië (6,5 miljoen), Oekraïne (5,7 miljoen) en Afghanistan (5,7 miljoen).

[66] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2992.
[67] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 333, nr. 2.

De volgende vijf landen vingen in 2022 de meeste personen op die hun land zijn ontvlucht:

1. Turkije 3,6 miljoen
2. Iran 3,4 miljoen
3. Colombia 2,5 miljoen
4. Duitsland 2,1 miljoen
5. Pakistan 1,7 miljoen.[68]

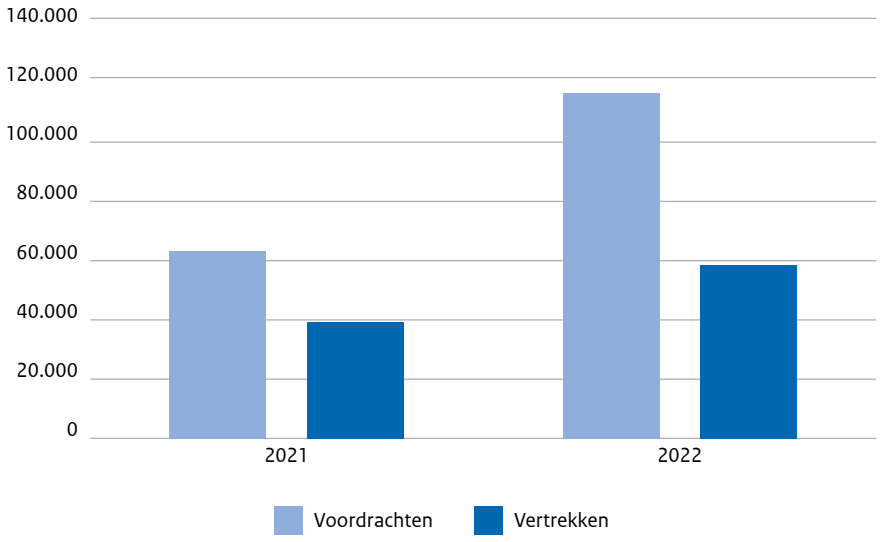
4.1.2 Welke oplossingen zijn er voor vluchtelingen?

Er bestaan voor vluchtelingen drie duurzame oplossingen, namelijk terugkeer naar het land van herkomst wanneer de situatie dat toelaat, lokale integratie in het land van opvang of hervestiging naar een derde land. Voor het overgrote deel van alle vluchtelingen geldt dat zij in de regio's van herkomst verblijven met beperkt perspectief op een van deze drie duurzame oplossingen.

Terugkeer: in de jaren negentig van de vorige eeuw keerden jaarlijks gemiddeld 1,5 miljoen vluchtelingen terug naar huis. In de afgelopen jaren is dit aantal fors gedaald. In 2022 zijn naar schatting 339.300 vluchtelingen teruggekeerd. Dat is 21% minder dan in 2021. Het aantal vluchtelingen voor wie een duurzame oplossing beschikbaar is in de vorm van terugkeer of hervestiging is minimaal ten opzichte van het aantal nieuwe vluchtelingen. Voor iedere vluchtelingen die in 2022 terugkeerde of werd hervestigd, waren er volgens UNHCR zestien nieuwe vluchtelingen.[69]

Lokale integratie: In de praktijk blijkt lokale integratie voor het merendeel van de vluchtelingen een uitdaging en onzeker proces vanwege sociaaleconomische en culturele spanningen en politieke barrières in verschillende opvanglanden.

Hervestiging: bij hervestiging gaat het om door UNHCR voorgedragen vluchtelingen die vanuit landen van opvang (buiten de EU) naar derde, veilige landen worden overgebracht. UNHCR identificeert de meest kwetsbare vluchtelingen en draagt hun dossiers voor.



Figuur 26: *Aantal voordrachten en vertrekken van hervestiging wereldwijd, 2021-2022 (Bron: UNHCR)*[70]

[68] UNHCR - Global Trends 2022.

[69] UNHCR - Global Trends 2022.

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

Volgens UNHCR kwamen in 2022 1,47 miljoen vluchtelingen voor hervestiging in aanmerking.[71] In 2022 heeft UNHCR 116.481 vluchtelingen voorgedragen voor hervestiging aan 25 landen. Dit is 84% hoger dan het aantal voordrachten in 2021, hetgeen voornamelijk toe te schrijven is aan de impact van de COVID-19-pandemie op het hervestigingsproces. In 2022 zijn 58.457 vluchtelingen hervestigd in 22 landen.[72] Daarmee zit in 2022 het aantal voordrachten weer boven het aantal van voor de COVID-19-pandemie en is ook het aantal vertrekken vergelijkbaar met het aantal van voor de COVID-19-pandemie.[73] In 2022 werd 4% van het aantal mensen dat in aanmerking komt voor hervestiging ook daadwerkelijk hervestigd.

4.1.3 Hoe draagt Nederland bij op internationaal niveau?

4.1.3.1 Multilaterale inzet

Het VN Vluchtelingenverdrag, het VN Global Compact for Migration (GCM) en het VN Global Compact on Refugees (GCR) bieden internationale kaders voor de samenwerking met landen van herkomst, transit, bestemming en opvang. De afspraken rondom migratie in multilateraal verband dragen ook bij aan de basis voor Europese en bilaterale samenwerking, waaronder migratiepartnerschappen.

Daarnaast is Nederland actief in een aantal multilaterale migratiedialogen, te weten de Euro-Afrikaanse migratiedialoog (ook wel het "Rabat-proces"), het EU-Horn of Africa Migration Route Initiative" (ook wel het "Khartoum-proces),"het Praag-proces" en het "Boedapest-proces"– eveneens om migratiesamenwerking met derde landen, met nadrukkelijke aandacht voor gelijkwaardige partnerschapslanden, te versterken.

Opvang in de regio

In 2018 heeft Nederland zich aan het Global Compact on Refugees (GCR) 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. Nederland draagt bij aan deze hoofddoelen via de volgende inzet.

Ondersteuning opvanglanden en zelfredzaamheid vluchtelingen

Nederland zet in op de ondersteuning van 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. Uit onderzoek volgt dat het ontbreken van toegang tot onderwijs en werkgelegenheid, alsmede onvoldoende bescherming van vluchtelingen in opvanglanden, belangrijke beweegredenen vormen voor vluchtelingen om doorreis uit de opvanglanden te overwegen. Nederland zet daarom onder meer in op het ondersteunen van deze sectoren. Het budget voor opvang in de regio bedroeg tot en met 2022 standaard 128 miljoen euro per jaar, exclusief aanvullende middelen toegekend gedurende het jaar door onder andere moties. In 2022 bedroeg het budget 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, Ethiopië, Irak, Jordanië, Kenia, Libanon, Oeganda en Soedan. Bovendien zet Nederland in op opvang in de regio

[71] UNHCR - Projected Global Resettlement Needs 2022.
[72] UNHCR - RSQ.
[73] Zie Staat van Migratie 2022.

interventies ten behoeve van Afghaanse vluchtelingen en hun gastgemeenschappen.[74] 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 alsmede kwetsbare leden van de gastgemeenschappen. In de komende jaren zal Nederland zich daarnaast ook richten op onderdak en water/ sanitair.

Onderwijs: Met Nederlandse steun hebben in de in het afgelopen rapportage jaar bijna 690,000 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 rapportagejaar zijn meer dan 64.000 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. Nederlandse hulp heeft eraan bijgedragen dat meer dan 1,3 miljoen vluchtelingen zich konden registreren bij de overheid. In het afgelopen rapportagejaar hebben met Nederlandse inzet 12.000 mensen toegang gekregen tot geestelijke gezondheid en psychosociale ondersteuning.

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

Sinds 2018 heeft Nederland een meerjarig innovatief Partnerschap met UNICEF, UNHCR, ILO, IFC en de Wereldbank genaamd Prospects. Het doel van Prospects is om perspectief te bieden aan vluchtelingen, intern ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen in landen die een groot aantal vluchtelingen opvangen. De visie achter Prospects is dat de vijf partners gezamenlijk een grotere bijdrage kunnen leveren aan het overbruggen van het gat tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking, in lijn met de Global Compact on Refugees, de Nexus agenda, en het Grand Bargain gedachtegoed. Nederland en de vijf Prospects partners beogen samen een ontwikkelingsgerichte benadering van langdurige ontheemding te bevorderen, waarbij (lokale) overheden, de private sector en verschillende andere partijen de handen ineen slaan. In de afgelopen jaren zijn onder Prospects in de Hoorn van Afrika (Ethiopië, Oeganda, Soedan, en Kenia), en MENA regio (Egypte, Irak, Libanon en Jordanië) goede resultaten bereikt. Dit wordt beaamd in de recente Mid-Term Review (MTR). Het totale Prospects budget voor de periode 2018–2023 is zo`n EUR 500 mln. Recent heeft de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking besloten om deze inzet in de periode 2024-2027 te continueren en te verhogen.

In het subsidiekader Migratie en Ontwikkeling zijn de beleidsregels opgenomen voor de beoordeling van aanvragen voor een subsidie voor activiteiten gericht op de verbetering en bevordering van de bescherming en opvang van vluchtelingen in de regio, inclusief de

[74] In lijn met Motie 27 925 nr 906- Piri/Van der Lee over een aanpak voor de bescherming van de Afghaanse vluchtelingen in de regio is in 2022 een bijdrage van 30 miljoen euro beschikbaar gesteld aan programma's ten behoeve van Afghaanse vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in Pakistan via UNHCR en UNICEF. Voor de opvolgende jaren worden partnerschappen verder uitgebreid. De concrete focus van de programmering is uitgewerkt en zal zich richten op bescherming, huisvesting, onderwijs, schoon water en sanitaire voorzieningen, gendergelijkheid en werkgelegenheid voor Afghaanse vluchtelingen, asielzoekers, ongedocumenteerden, nieuwe arrivés en gastgemeenschappen in de regio.

omstandigheden in de gastgemeenschappen, en/of de versterking van samenwerking op migratieterrein met prioritaire herkomst- en transitlanden.[75]

Hervestiging[76]

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. Het aantal te hervestigen vluchtelingen is vastgelegd in het nationaal meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023 (nationaal quotum).[77] Daarnaast kan hervestiging naar Nederland plaatsvinden in het kader van EU-migratiesamenwerking met derde landen, vooralsnog enkel de EU-Turkije Verklaring.[78] De hieraan gekoppelde hervestigingsinzet wordt bepaald voor een jaar of de duur van een EU-hervestigingsprogramma.

Het zogenaamde 'nationaal quotum' bedraagt in totaal 2.000 vluchtelingen in de periode van vier jaar; gemiddeld 500 aankomsten per jaar. Op grond van een kabinetsbesluit is de totaalinzet onder het meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023 1.900 in plaats van 2.000 te hervestigen vluchtelingen omdat 100 personen die na de brand op Moria naar Nederland zijn herplaatst op het hervestigingsquotum in mindering zijn gebracht.[79] In 2022 was er nog immer sprake van een nog in te lopen achterstand voor 2020-2021 vanwege de COVID-19-pandemie.

Nederland heeft in Europees verband toegezegd om in 2022 1.915 vluchtelingen te hervestigen: 915 vluchtelingen op grond van het meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023 (nationaal quotum, inclusief achterstanden vanwege covid-19) en 1.000 Syrische vluchtelingen in het kader van de EU-Turkije Verklaring. Eind augustus 2022 heeft het kabinet besloten de hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring tijdelijk te staken met het oog op de opvangproblematiek in Nederland.[80]

Van de toegezegde 1.915 hervestigingsaankomsten heeft Nederland in 2022 ongeveer 1.420 aankomsten gerealiseerd: ongeveer 715 nationaal quotum en 705 uit Turkije. Deze vluchtelingen zijn hervestigd uit Turkije (Syrische vluchtelingen), Libanon (vooral Syrische vluchtelingen), Jordanië (met name Syrische vluchtelingen en vluchtelingen afkomstig uit Jemen), Kenia (vluchtelingen afkomstig uit Sub-Sahara Afrika, onder meer Congolese vluchtelingen) en Rwanda (vluchtelingen afkomstig uit Sub-Sahara Afrika waaronder Congolese en Soedanese vluchtelingen). Tot slot werd een aantal individuele vluchtelingen op dossierbasis hervestigd in Nederland.

Evacuatie en overbrenging Afghanen

Ook in 2022 is Nederland doorgegaan met het overbrengen van personen vanuit Afghanistan of buurlanden daarvan. De overbrenging van Afghanen kan onder het Europese hervestigings- en humanitaire toelatingsprogramma 2021-2022 worden aangemerkt als humanitaire toelating. Nederland heeft in dit verband toegezegd om 3.159 Afghanen naar Nederland over te brengen, welke toezegging volledig is voldaan. Sinds de start van de evacuaties tot peildatum 31 december 2022 zijn 4.540 personen naar Nederland overgebracht. Daaronder bevonden zich 80 personen met de Nederlandse nationaliteit en zijn 240 personen vanuit Nederland doorgereisd naar een ander land. Van de personen die zich op 31 december 2022 nog in Nederland bevonden, hebben 4.160 personen een asielvergunning ontvangen. 10 personen hebben een andersoortige verblijfsvergunning ontvangen.

[75] Staatscourant 2018 nr. 54481.

[76] 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).

[77] Tweede Kamer, meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, vergaderjaar 2019-2020, 19 637 nr. 2608.

[78] Tweede Kamer, meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, vergaderjaar 2019-2020, 19 637 nr. 2608.

[79] Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 19 637, nr. 2652.

[80] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2992.

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.

Migratiesamenwerking met partnerlanden

De huidige situatie omtrent asiel en migratie in Nederland en wereldwijd laat een urgent belang zien van succesvolle mondiale migratiesamenwerking. Migratie buiten de regels om, ook wel irreguliere migratie, kan namelijk tot veel ellende leiden. Irreguliere migranten reizen vaak via levensgevaarlijke routes en lopen het risico slachtoffer te worden van mensenhandel en mensensmokkel. Asielgerelateerde migratie vormt in de eerste aanleg een kleiner deel in het totale aantal migratiebewegingen. Waar het aantal voor gezinshereniging als gevolg van asielaanvraag significant is, maakt de toename van het aantal asielaanvragen, de inherente onvoorspelbaarheid van irreguliere migratiebewegingen, en het menselijk leed dat er vaak aan verbonden is, de maatschappelijke impact ervan groot. Sinds 2014 zijn er naar schatting meer dan 50.000 migranten overleden langs migratieroutes.[81] Dit is niet alleen in door mensensmokkelnetwerken aangestuurde bootjes op zee, maar ook in verschillende bron- en transitlanden. Naast duurzame oplossingen voor vluchtelingen en opvang in de regio, zet Nederland zich daarom 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, versterken grensmanagement derdelanden, 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 Oost-Afrika, de Sahel en het Midden-Oosten. De bilaterale inzet en Europese inzet liggen hierbij in elkaars verlengde.

4.1.3.2 Bilaterale inzet

Migratiepartnerschappen

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 zet het kabinet in op migratiepartnerschappen om irreguliere migratie te beperken en terugkeer te bevorderen.[82] Het uitgangspunt is een effectief, duurzaam en gelijkwaardig partnerschap op basis van wederzijdse belangen, dat samen met het partnerland wordt vormgegeven, binnen de kaders van internationaal en Europees recht, zoals uiteengezet in de beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking[83] en de Afrikastrategie 2023-2032.[84]

Een succesvol migratiepartnerschap gaat gepaard met randvoorwaarden van een open, solidaire en stabiele relatie waarin alle onderwerpen kunnen worden besproken, waar oog is voor elkaars uitdagingen en waar in gezamenlijkheid naar oplossingen wordt gezocht. Aangezien belangen uiteen kunnen liggen, zullen er soms ook compromissen moeten worden gesloten, van beide kanten. Het opbouwen en onderhouden van een dergelijke

[81] IOM, Missing Migrants Project

[82] Zie ook Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 200 V, nr. 27. Motie van de leden Brekelmans en Agnes Mulder over migratieafspraken tot belangrijke prioriteit in het buitenlandbeleid maken en daar bilateraal en multilateraal meer aandacht aan geven.

[83] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 180, nr. 1.

[84] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 29 237, nr. 183.

stabiele relatie is een proces van de lange adem, waarbij stille diplomatie een belangrijke rol speelt. Met een aantal landen is de dialoog in 2022 reeds gaande en in sommige gevallen zien we eerste positieve signalen. Met andere landen zijn we nog in een verkennende fase. Op politiek, ambtelijk en operationeel niveau versterken we de samenwerking en zetten we alle mogelijke contactmomenten in om te werken naar concrete resultaten. Hiervoor wordt ook per land bekeken hoe het BHOS-instrumentarium kan worden ingezet. Daarnaast zijn extra middelen beschikbaar om, aansluitend bij ieders belangen, bilaterale projecten op te starten. Denk hierbij aan projecten gericht op het bestrijden van mensenhandel en mensensmokkel, het voorkomen van irreguliere migratie en het stimuleren van terugkeer.

Doelstellingen worden ook programmatisch vormgegeven, zoals bijvoorbeeld binnen het COMPASS partnerschap met IOM en binnen het PROMIS partnerschap met UNODC en OHCHR.

COMPASS Partnerschap

Het COMPASS partnerschap is een grootschalig (55 miljoen euro) meerjarig programma tussen Nederland en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) op het gebied van migratiesamenwerking. Het programma richt zich op het bieden van bescherming en bijstand aan kwetsbare mensen onderweg, het tegengaan van mensenhandel en -smokkel, bewustmaking van de risico's van irreguliere migratie en legale alternatieven, en vrijwillige terugkeer en herintegratie. De in 2022 uitgevoerde tussentijdse evaluatie en rapportages tonen zeer positieve resultaten over zowel de aanpak als de effecten van het partnerschap. Dankzij het flexibele karakter van het programma kan snel worden ingespeeld op noden en kansen. In 2022 zijn meer dan 40.000 kwetsbare migranten ondersteund met humanitaire hulp, bescherming en assistentie, waarvan 2.800 migranten zijn ondersteund met terugkeer naar het land van herkomst en 890 met duurzame herintegratiesteun. In het voorjaar van 2023 is besloten om een tweede fase van het partnerschap vorm te geven (2024-2027).

PROMIS partnerschap

Het PROMIS partnerschap is een grootschalig (10 miljoen euro) meerjarig programma tussen Nederland en de VN Organisatie tegen Drugs en Georganiseerde Misdaad (UNODC) en het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten (OHCHR). Het doel van het programma is het versterken van de capaciteit voor het onderzoeken en vervolgen van mensenhandel en -smokkel, het uitbreiden van de regionale en internationale samenwerking met betrekking tot mensenhandel en -smokkel, en het beschermen van de mensenrechten van migranten in landen van herkomst en transit. Zo zijn in Mali, Senegal en Gambia met ondersteuning van PROMIS gespecialiseerde wetten op het gebied van mensenhandel en mensensmokkel ontwikkeld. Er wordt gewerkt aan de aanname van deze wetsvoorstellen door de parlementen. Een uitbreiding van PROMIS naar Noord-Afrika wordt momenteel vormgegeven.

4.1.3.3 Europese inzet

Er zijn veel stappen gezet op Europees niveau om samenwerking met landen van herkomst en transit te versterken. Op verzoek van de Europese Raad in het najaar van 2021 zijn Actieplannen opgesteld voor prioritaire landen in de focusregio's van de EU (Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika, Midden-Oosten en Westelijke Balkan). Deze actieplannen bouwen voort op eerdere voortgang en combineren een geïntensiveerde dialoog met concrete acties en tastbare steun om internationale samenwerking te versterken. In de eerste helft van 2022 is in de Raad een operationeel coördinerend mechanisme opgezet voor de externe dimensie van migratie (Mocadem) om de strategische en operationele benadering richting partnerlanden verder uit te werken. Mede door deze aanpak is migratie centraler komen te staan in de bredere EU-bilaterale en regionale relaties en is de politieke dialoog versterkt met een aantal landen. In het voortgangsrapport van de Europese Commissie is de voortgang op het EU-externe migratiebeleid in meer detail uiteengezet.

Nederland heeft actief bijgedragen aan de EU-partnerschappen en zich ingezet voor het vergroten van de slagkracht van de Europese inzet met als doel zichtbare resultaten op het beperken van irreguliere migratie, het bevorderen van terugkeer, het versterken van reguliere migratie en het beschermen van migranten. Daarnaast heeft het kabinet zich ervoor ingezet dat het brede EU-instrumentarium bijvoorbeeld op het gebied van visa, ontwikkelingssamenwerking en handel, effectiever wordt ingezet om deze aanpak kracht bij te zetten. Er is bijvoorbeeld onder het Nabuurschaps-, Ontwikkelings- en Internationale Samenwerkingsinstrument indicatief 10% van de financiering (ca. EUR 7,9 miljard) beschikbaar voor migratie en ontheemding. Mede dankzij actieve inzet van Nederland is er flexibele financiering beschikbaar om partnerschappen met derde landen te bevorderen. Op het gebied van visa is mede dankzij de inzet van Nederland artikel 25bis van de Visumcode ingevoerd. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om gezamenlijk negatieve of positieve visummaatregelen te treffen afhankelijk van de medewerking van derde landen op terugkeer en de bredere belangen van de EU met het desbetreffende land. In oktober 2021 zijn negatieve maatregelen aangenomen tegen Gambia.

Op het gebied van handel zijn onderhandelingen gaande over de herziening van het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS), waarmee de EU tariefpreferenties aanbiedt aan ontwikkelingslanden. Nederland heeft zich samen met gelijkgezinde lidstaten ingezet voor een koppeling met terugkeersamenwerking, zodat wanneer een land ernstig tekort komt in de samenwerking op terugkeer, de EU ervoor kan kiezen de aangeboden tariefpreferenties deels of helemaal in te trekken. Het kabinet heeft ook bij dit instrument een constructieve benadering als uitgangspunt en ziet de inzet ervan als een laatste optie, maar acht het van groot belang dat de mogelijkheid wordt gecreëerd. Daarbij houdt het kabinet oog voor de bredere doelstellingen van het APS en de mogelijke socio-economische impact van intrekking, zoals ook uiteengezet is in het BNC-fiche over de herziening van het APS. De onderhandelingen hierover lopen nog op het moment van schrijven. Het huidige APS komt op 31 december 2023 te vervallen. In juli 2023 heeft de Europese Commissie een voorstel gedaan voor verlenging van het huidige APS om te voorkomen dat ontwikkelingslanden op die datum hun tariefpreferenties voor toegang tot de EU markt verliezen.[85]

Europese samenwerkingsverbanden mensenhandel en mensensmokkel

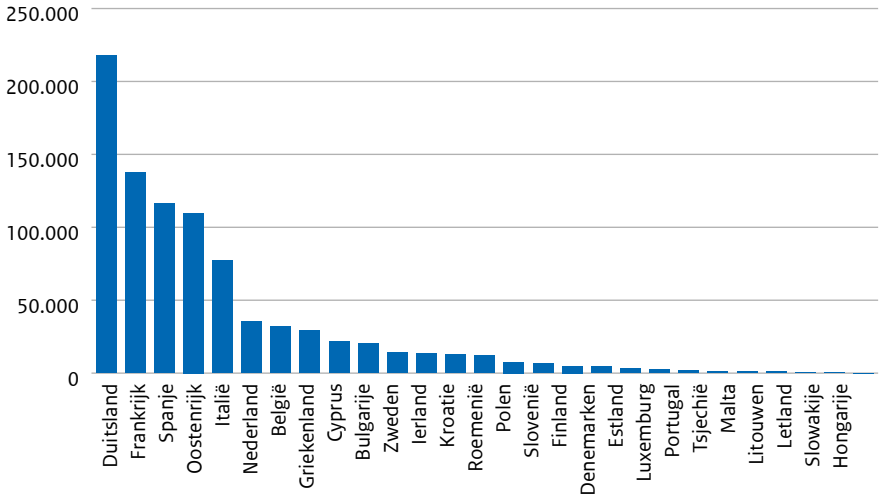
Nederland werkt middels verschillende initiatieven en projecten samen met andere landen, EU-agentschappen zoals Europol, Eurojust en Frontex om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden. Dit vindt bijvoorbeeld plaats binnen het European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats - Trafficking of human beings (EMPACT-THB), waarvan Nederland sinds 2019 de trekker is. Binnen dit project is aandacht voor diverse vormen van uitbuiting waarbij in EU-verband multidisciplinair wordt samengewerkt. Onder leiding van Nederland wordt ingezet om de aanpak van mensenhandel verder te verbreden en te verdiepen. In totaal nemen 29 landen en vier EU-agentschappen deel aan het project. Ook wordt vanuit EMPACT THB met niet-EU landen samengewerkt.

[85] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 22 112, nr. 3755.

4.2 Wat is de omvang van asielmigratie naar de EU?

4.2.1 Hoeveel asielzoekers zijn naar de EU gekomen in 2022?

In alle EU-lidstaten zijn in totaal in 2022 884.985 eerste asielaanvragen ingediend.[86] Dit is een toename van 65% vergeleken met 2021. Het aantal asielzoekers met een herhaalde aanvraag in de EU was in 2022 minstens 74.790, zo'n 8% van het totaal aantal asielzoekers dat een aanvraag indiende.[87] Het aantal asielaanvragen in de Europese Unie heeft zich volledig hersteld sinds de COVID-19-pandemie.



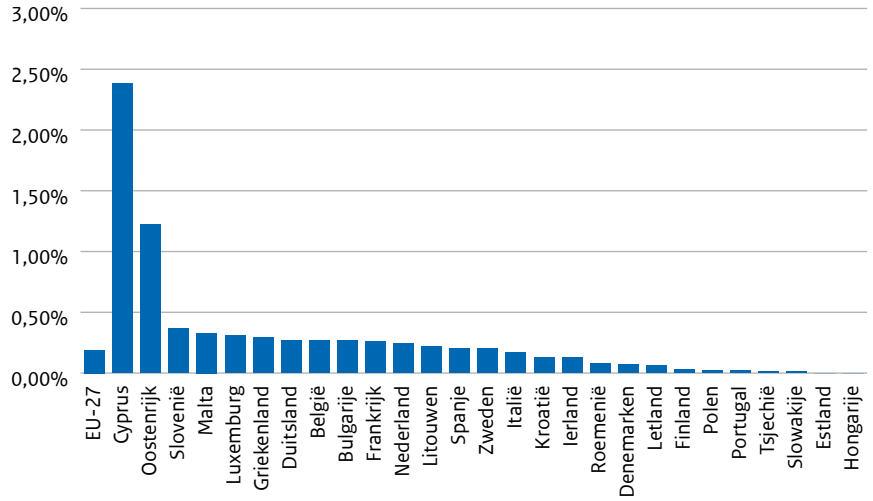
Figuur 27: *Aantallen eerste asielaanvragen per EU-lidstaat in absolute aantallen, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 2 juni 2023)*

In absolute aantallen was Duitsland in 2022 de lidstaat van de EU met het hoogste aantal eerste asielaanvragen (217.780, 25%), gevolgd door Frankrijk (137.605, 16%) en Spanje (116.150, 13%). Nederland neemt net als in 2021 op basis van absolute aantallen de zesde plaats in.

Bij de meeste lidstaten nam het aantal asielaanvragen sterk toe ten opzichte van 2021. Opvallende procentuele uitschieters zijn Estland (+3820%), Ierland (+422%) en Kroatië (+367%). In absolute aantallen is de stijging in Oostenrijk opvallend(+190%). De toename in Oostenrijk betrof hoofdzakelijk asielaanvragers uit Afghanistan, India, Tunesië, Turkije, Pakistan en Marokko. Het is onduidelijk waarom het aantal asielaanvragen in Oostenrijk zo sterk is gestegen in 2022. Alleen in Litouwen, Malta en Letland nam het aantal asielaanvragen af.

[86] 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.

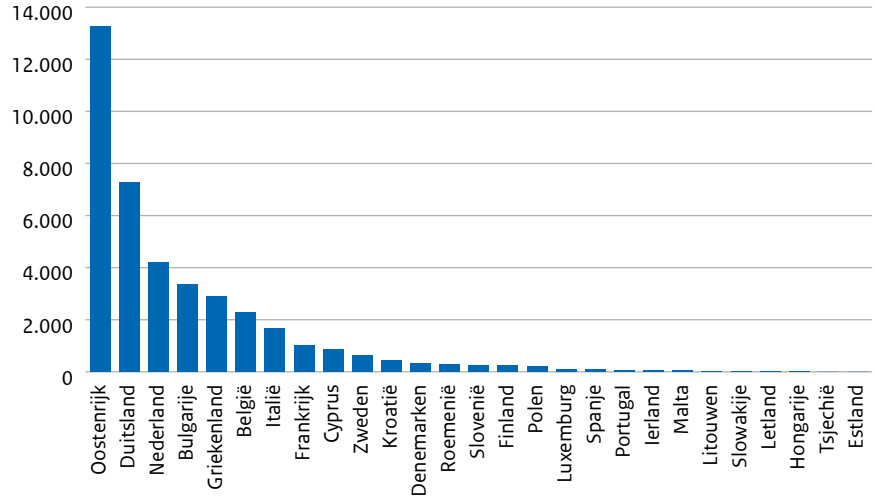
[87] Bron: Eurostat. De gegevens voor Cyprus, Denemarken en Zweden zijn nog niet beschikbaar (geraadpleegd op 23 maart 2023).



Figuur 28: *Eerste asielaanvragen per EU-lidstaat per hoofd van de bevolking, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 2 juni 2023)*

In 2022 ontving Cyprus de meeste asielaanvragen per 1.000 inwoners (23,9), gevolgd door Oostenrijk (12,2), Luxemburg (3,7), Kroatië (3,3) en Slovenië (3,2). Nederland ontving 2,0 asielaanvragen per 1.000 inwoners. Nederland staat hiermee op de dertiende plaats. Het EU-gemiddelde was ook 2,0 asielaanvragen per 1.000 inwoners.

In 2022 zijn in de EU 39.520 eerste asielaanvragen ingediend door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).[88] Van de amv's kwam 45% uit Afghanistan en 24% uit Syrië. Het grootste aandeel aanvragen werd geregistreerd door Oostenrijk (34%), gevolgd door Duitsland (18%) en Nederland (11%).

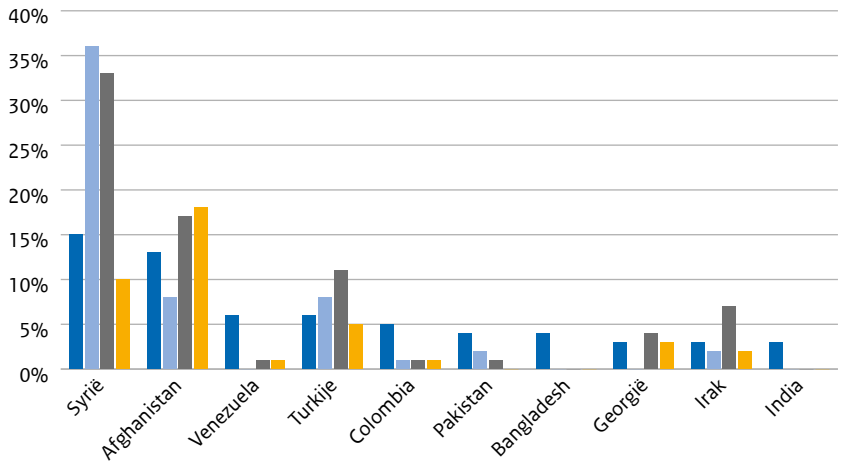


Figuur 29: *Asielaanvragen door amv's, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 11 juli 2023)*

[88] 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.

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

De belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers in 2022 waren Syrië, Afghanistan, Venezuela, Turkije en Colombia. Het aantal asielaanvragen voor iedere nationaliteit steeg aanzienlijk, het sterkst bij Colombia en Venezuela. Syrië is het belangrijkste herkomstland voor asielzoekers sinds 2013, van wie de meerderheid asiel vroeg in Duitsland. Colombianen en Venezolanen trekken voornamelijk naar Spanje.



Figuur 30: *Aandeel eerste asielverzoeken van de top 10 nationaliteiten in de gehele EU-27, Nederland, België en Duitsland, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 23 maart 2023)*

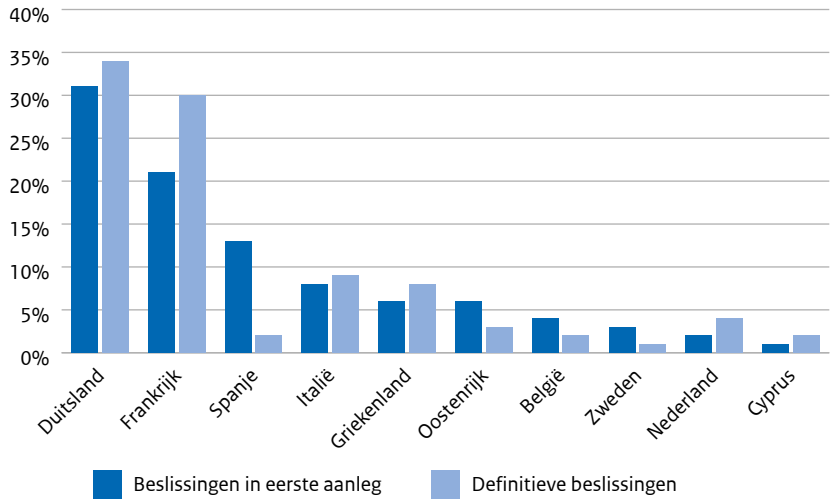
De top 5 nationaliteiten van asielzoekers in de EU bestond in 2022 uit Syrië, Afghanistan, Venezuela, Turkije en Colombia. In 2021 bestond de top 5 uit Syrië, Afghanistan, Turkije, Jemen en Somalië.

Het aantal eerste asielaanvragen van Syrische asielzoekers steeg van 98.300 in 2021 naar 131.970 in 2022. Het aandeel eerste asielaanvragen van Syriërs in het totale aantal daalde van 18% naar 15%.

Ongeveer 33% van de eerste asielaanvragen in Duitsland had in 2022 de Syrische nationaliteit. In Nederland is dat 36%. In België is dat met 10% 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 18%. Het aandeel van Afghanen in de asielinstroom in Nederland is 8%. Venezolanen en Colombianen vroegen vooral asiel in Spanje. De asielinstroom van deze nationaliteiten in Nederland, Duitsland en België is gering.

4.2.3 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.



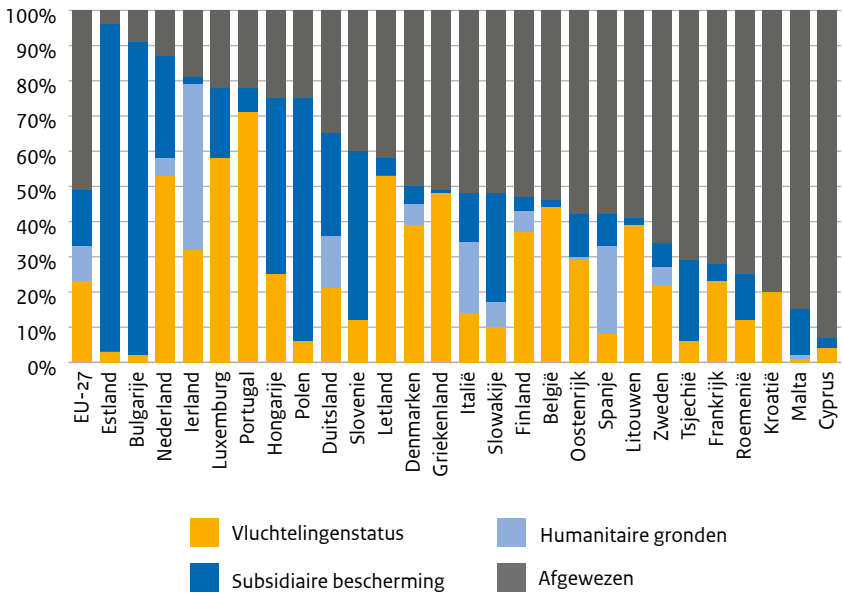
Figuur 31: *Aandeel in het totaal aantal beschikkingen in eerste aanleg en definitieve besluiten, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op respectievelijk 31 maart 2023 en 11 april 2023)*

In 2022 zijn 632.510 besluiten in eerste aanleg op asielaanvragen[89] genomen in alle lidstaten van de EU en 218.340 definitieve besluiten na beroep of een herziening.
Het grootste aantal besluiten in eerste aanleg is genomen in Duitsland, een aandeel van 31% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg. Duitsland had het grootste aandeel in het totale aantal definitieve besluiten (34%). Nederland was goed voor 2,8% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg en 1,4%% 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 bescherming.[90] 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.

[89] 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.

[90] 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.



Figuur 32: *Verhouding verschillende typen bescherming na besluiten in eerste aanleg, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 14 april 2023)*

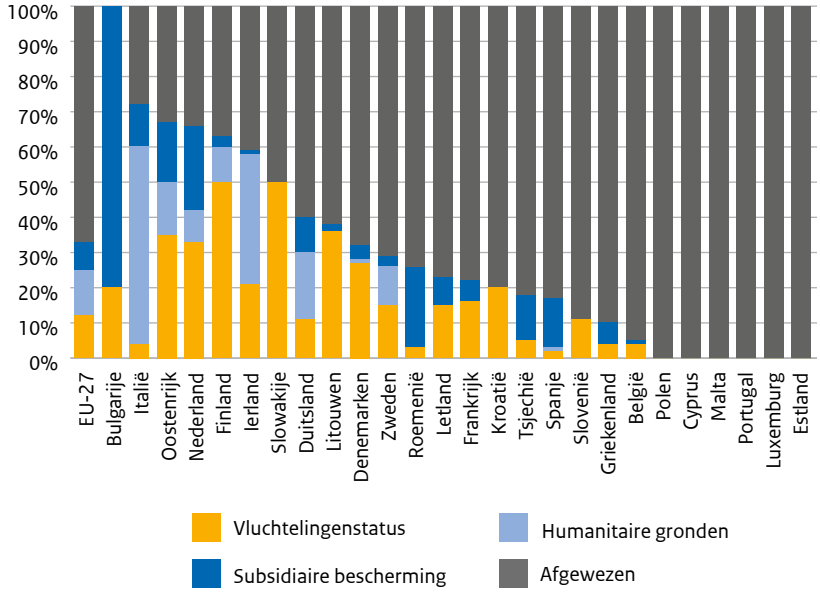
Van de beschikkingen in eerste aanleg ontvingen in 2022 in de EU 310.405 asielzoekers een vluchtelingenstatus, een status vanwege subsidiaire bescherming of humanitaire gronden, ofwel 49%. Het afwijzingspercentage in de hele EU was 51%. In absolute aantallen kregen 142.850 asielzoekers een vluchtelingenstatus in de EU na een beschikking in eerste aanleg. In totaal 101.705 asielzoekers ontvingen een subsidiaire beschermingsstatus en 65.850 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 Estland (96%) het hoogst, gevolgd door Bulgarije (91%), Nederland (87%) en Ierland (80%). Het laagst was het in Cyprus (6%), Malta (15%) en Kroatië (16%).

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. Een aanzienlijk deel van de in Nederland behandelde asielaanvragen - meer dan bij andere lidstaten - bestaat uit aanvragen van verzoekers uit landen van herkomst met een hoog inwilligingspercentage.[91]

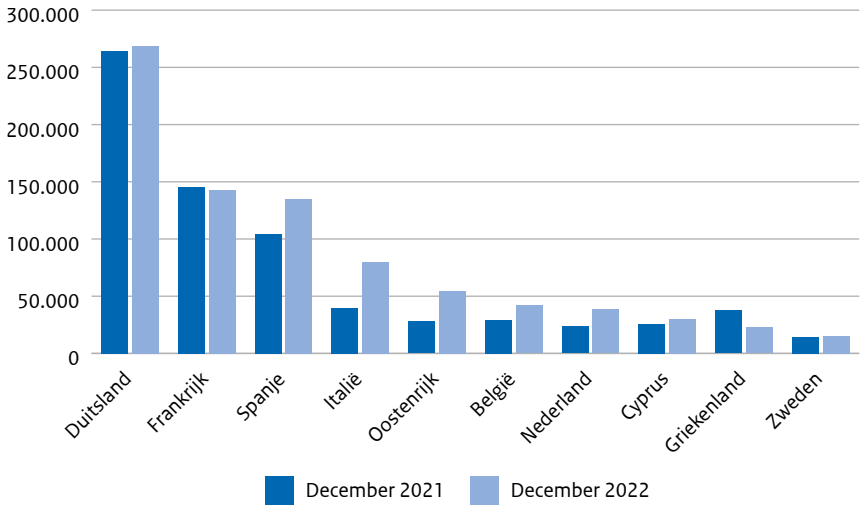
Dit inwilligingspercentage verschilt van het inwilligingspercentage volgens de gangbare Nederlandse definities. Binnen Eurostat worden de aanvragen die niet in behandeling worden genomen op grond van Dublin, niet meegeteld als afwijzing. Bij de nationale cijfers telt dit wel als een afwijzing. Daarnaast 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 inwilligingen.

[91] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3100.



Figuur 33: *Verschillende typen bescherming na definitief besluit, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 12 april 2023)*[92]

In totaal kregen 73.860 asielzoekers een positief definitief besluit na beroep of herziening in 2022, van wie 27.035 een vluchtelingenstatus, 18.210 subsidiaire bescherming en 28.605 een humanitaire verblijfsvergunning. Het gemiddelde aandeel positieve definitieve besluiten na beroep of herziening, het inwilligingspercentage, in de EU was 34%. Dit inwilligingspercentage was in Bulgarije (100%) het hoogst, gevolgd door Italië (72%), Oostenrijk en Nederland (beiden 67%), Finland (64%) en Ierland (59%). In Malta, Portugal, Luxemburg en Estland waren alle definitieve besluiten negatief.



Figuur 34: *Top 10 lidstaten met aantal open asielprocedures, eind 2021 en 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 20 april 2023)*

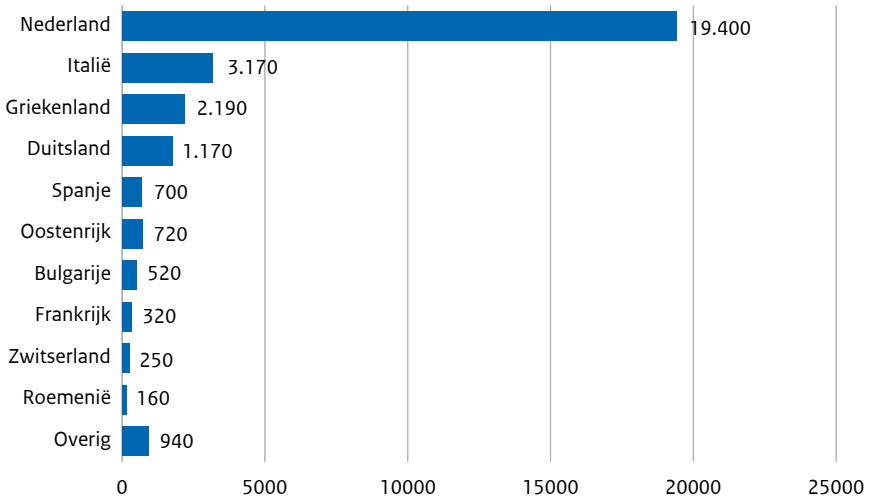
[92] In Hongarije werden geen definitieve besluiten genomen. Hongarije is daarom niet opgenomen in de figuur.

Aan het einde van 2022 was op 878.070 asielaanvragen nog geen besluit genomen in de EU.[93] Eind 2021 stonden 747.530 asielprocedures open. Duitsland heeft het hoogste aantal open asielprocedures (268.955, 31%), gevolgd door Frankrijk (143.005, 16%), Spanje (134.765, 15%), Italië (80.005, 9%) en Oostenrijk (54.255, 6%). In de meeste landen steeg het aantal openstaande asielprocedures. Griekenland en Frankrijk realiseerden een daling van het aantal openstaande asielprocedures. Het aantal openstaande asielprocedures in Nederland steeg van 23.540 naar 38.400.

4.2.4 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.

4.2.4.1 Eurodac registraties



Figuur 35: *Eerste land van Eurodac registratie van vreemdelingen op het moment van aan asielgerelateerde registratie door Nederland, 2022 (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 bij een illegale buitengrensoverschrijding of een asielaanvraag indient in een lidstaat, wordt dit samen met de biometrische gegevens van de vreemdeling (i.e. vingerafdrukken) opgeslagen in dit systeem. In de Eurodac-verordening zijn de maximale bewaartermijnen van de gegevens in de Eurodac database vastgelegd. Van vreemdelingen jonger dan 14 jaar

[93] 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.

worden geen gegevens opgenomen in Eurodac. Bij een asielaanvraag in Nederland worden vingerafdrukken van de vreemdeling afgenomen en vergelijkt 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 2022 was van 65% van de asielzoekers in Nederland de eerste registratie in Nederland. In 2021 was dit 62%. In het geval van een eerdere registratie was de asielaanvraag evenals in 2021 het vaakst eerder geregistreerd in de EU-lidstaten Italië, Griekenland en Duitsland. Van de asielzoekers die eerdere Eurodac registraties op hun naam hebben, staan gemiddeld 1,6 registraties per persoon in de database. Dit is gelijk aan 2021.

De meeste asielgerelateerde registraties betreffen vreemdelingen met de Syrische nationaliteit, gevolgd door vreemdelingen met de Eritrese, Algerijnse en Turkse nationaliteit. Het aantal Eritrese vreemdelingen met een eerdere asielgerelateerde Eurodac-registratie is verdubbeld ten opzichte van 2021, terwijl het aantal Turkse vreemdelingen met een eerdere registratie juist is gehalveerd.

Vreemdelingen met meerdere Eurodac registraties zijn gemiddeld 557 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.

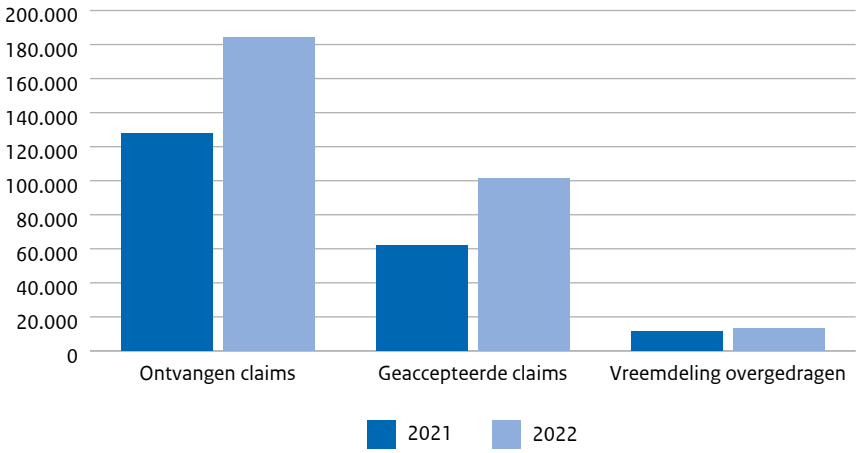
4.2.4.2 Dublinclaims

De Dublinverordening[94] bepaalt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.[95] 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 van de asielzoeker met onbekende bestemming uit de opvanglocatie de voornaamste reden. Ook kunnen beleidsmatige en juridische redenen ervoor zorgen dat een vreemdeling niet overgedragen kan worden, zoals jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.

[94] 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.

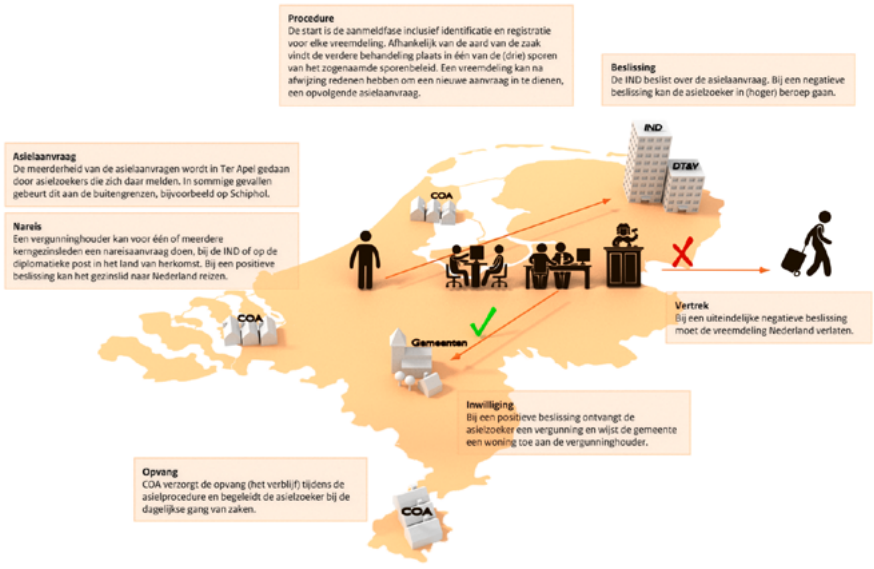
[95] De Dublinverordening is van toepassing op de EU-lidstaten, IJsland, Noorwegen, Liechtenstein en Zwitserland. In deze paragraaf is gekeken naar de claims die door de 27 EU-lidstaten zijn verzonden.



Figuur 36: *Dublinclaims verzonden door EU-lidstaten, 2021-2022 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 14 juli 2023)*

In 2022 werden van de Dublinclaims verzonden door EU-lidstaten de meeste Dublinclaims ontvangen door Italië (18%), Oostenrijk (14%) en Bulgarije (11%). Nederland stond op de elfde plaats. De meeste vreemdelingen werden door de EU-lidstaten overgedragen aan Duitsland (20%), Italië (14%) en Spanje (13%). Nederland stond op de zevende plaats, na Frankrijk en Zwitserland.

4.3 Wat is de omvang van asielmigratie naar Nederland?



4.3.1 Hoe verloopt een asielaanvraag?

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.

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.

Gedurende de asielprocedure verzorgt het COA de opvang. Er zijn verschillende vormen van opvang 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), dan wel 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 verblijf in Nederland heeft op grond van de Vreemdelingenwet. Voor amv's wordt de opvang georganiseerd door het COA of de voogdijinstelling Nidos. Afgewezen asielzoekers kunnen verblijven op de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) en op de gezinslocatie (gl).

Sommige asielzoekers kunnen niet zelfstandig in een azc wonen. Ze hebben bijvoorbeeld psychische problemen, missen vaardigheden of zorgen voor overlast. Voor hen zijn er twee opvanglocaties: de intensief begeleidende opvang (ibo) en de handhaving en toezichtlocatie (htl). Ook kunnen asielzoekers worden doorverwezen naar het Centrum voor Transculturele Psychiatrie Veldzicht.

Vanwege een tekort aan reguliere opvang voor asielzoekers, heeft het COA ook noodopvanglocaties in gebruik. Noodopvang zijn tijdelijke opvanglocaties van het COA met vaak een lager kwaliteits- en voorzieningenniveau. Daarnaast zijn ook crisisnoodopvanglocaties ingezet voor de opvang van asielzoekers. Dit betreft kortdurende opvang van asielzoekers in accommodaties die het Rijk normaal inzet voor burgeropvang bij incidenten, rampen of crises. De gemeenten en veiligheidsregio's coördineren deze crisisnoodopvang.

Als de IND de asielaanvraag inwilligt, ontvangt een asielzoeker een verblijfsvergunning asiel (VVA) voor bepaalde tijd. Hij of zij verruilt 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. Indien de vreemdeling na afwijzing van zijn asielaanvraag redenen heeft om een nieuwe aanvraag in te dienen kan hij een opvolgende of herhaalde asielaanvraag indienen bij 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. Sinds 2021, naar aanleiding van Afdelingsjurisprudentie[96], wordt elk land dat op de lijst staat vermeld elke twee jaar herbeoordeeld. Deze asielaanvragen van vreemdelingen uit veilige landen van herkomst worden in beginsel behandeld in een versnelde procedure in spoor 2. In 2022 werd, naar aanleiding van een Afdelingsuitspraak van 5 april 2022, besloten om het begrip 'verhoogde aandacht' niet langer te hanteren binnen het veilige landenbeleid en de groepen waarvoor op dat moment verhoogde aandacht gold uit te zonderen van de aanwijzing.[97]

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.

[96] Uitspraak van 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:738.

[97] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2894.

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. Nareizigers krijgen een afgeleide asielvergunning nadat ze in Nederland zijn aankomen. Het totaal 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-nareisaanvragen 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).

4.3.2 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 personen en hervestigde vluchtelingen.

Nareizende gezinsleden van houders van een zelfstandige asielvergunning worden ook als asielinstroom meegeteld. Zij ontvangen een VVA en het COA biedt hen ook opvang. 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.

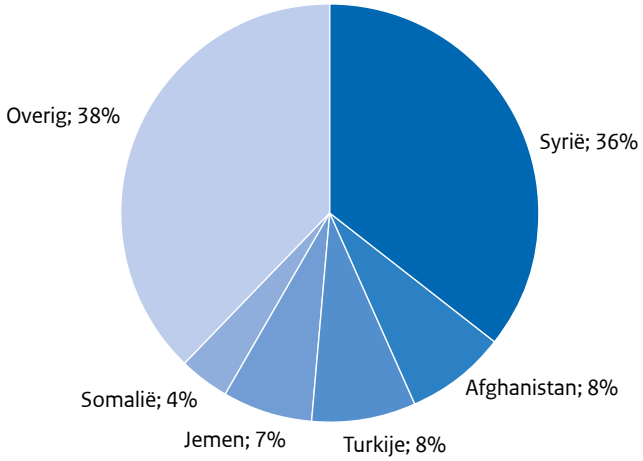
	Totaal	Eerste aanvragen	Tweede en volgende aanvragen	Nareizigers	Herplaatsing	Hervestiging
2021	37.150	24.690	1.810	10.120	60[98]	480
2022	49.420	35.540	1.530	10.930	0	1.420
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+33%	+44%	-18%	+8%	-100%	+196%

Figuur 37: *Asielinstroom totaal en uitgesplitst naar type aanvraag, 2021-2022 (Bron: IND Asylum Trends)*

De totale asielinstroom nam met 33% toe ten opzichte van 2021 tot 49.420 in 2022. Het aantal eerste asielaanvragen bedroeg 35.540 in 2022. Het aantal ingereisde nareizigers was hoger dan in 2021. In 2022 zijn geen personen herplaatst en zijn 1.420 personen hervestigd. In 2022 is een deel van de achterstand ingelopen van het hervestigingsprogramma 2020-2021.

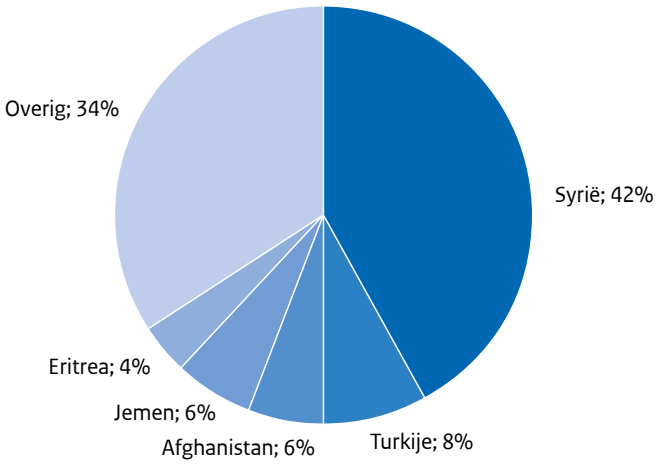
[98] In werkelijkheid zijn in 2021 50 personen herplaatst. Door administratieve oorzaken wordt hier een aantal van 60 getoond. Deze onvolkomenheid doet zich ook voor in de Asylum Trends, Appendix I over 2021.

De toename van het aantal eerste asielaanvragen ten opzichte van 2021 kan onder andere worden verklaard door de verdere afname van de (reis)beperkingen vanwege de COVID-19-pandemie. Daarnaast waren er verschillende geopolitieke ontwikkelingen die geleid hebben tot een toename, zoals onder andere de situatie in Afghanistan, Syrië/Turkije, Jemen en Oekraïne. Binnen de eerste asielinstroom van 2022 is ook een groter aandeel aanvragen van amv waar te nemen. Een toename van het aantal asielaanvragen is ook in Europa als geheel zichtbaar. In 2022 ligt de asielinstroom in Europa het gehele jaar hoger dan in dezelfde periode in 2021 en was de asielinstroom het hoogste aantal sinds 2016.



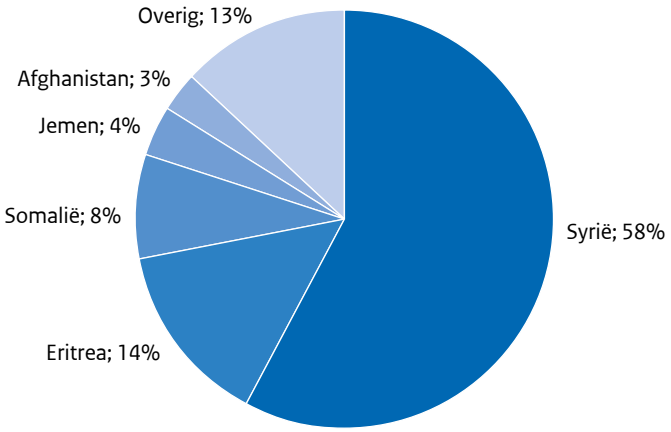
Figuur 38: *Top 5 nationaliteiten eerste asielaanvragen, 2022 (Bron: IND)*

In 2022 werd ruim een derde van het totale aantal eerste asielaanvragen door Syriërs ingediend. Op de tweede plaats volgden Afghanen (van wie een groot deel in navolging van de evacuatie in augustus 2021) en op de derde plaats Turken. Bij de eerste aanvragen asiel zijn in 2022 in totaal 145 verschillende nationaliteiten betrokken. Variërend van 12.650 aanvragen door Syriërs tot 1 aanvraag per nationaliteit. Door 70 nationaliteiten zijn minder dan 10 aanvragen.



Figuur 39: *Top 5 nationaliteiten asielaanvragen, 2022 (Bron: IND)*

In 2022 werd 42% van het totale aantal asielaanvragen, bestaande uit eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, nareis, hervestiging en herplaatsing, door Syriërs ingediend, gevolgd door Turken en Afghanen. De categorie overig bestaat uit veel verschillende nationaliteiten die een klein aantal of 1 aanvraag hebben ingediend.



Figuur 40: *Top 5 nationaliteiten asielaanvragen amv's, 2022 (Bron: IND)*

In 2022 werden 4.210 eerste asielaanvragen ingediend door amv's. Daarvan werd 58% ingediend door Syrische amv's, gevolgd door de Eritrese en Somalische amv's. De categorie overig bestaat opnieuw uit veel verschillende nationaliteiten.

MVV nareis

Iemand die in het bezit is gesteld van een asielvergunning kan 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.

In augustus 2022 werden maatregelen aangekondigd om de druk op de opvang te verlichten. Eén van deze maatregelen zag op nareis. De maatregel hield in dat nareizigers na een positief besluit maximaal zes maanden dienden te wachten tot zij hun mvv ten behoeve van de reis naar Nederland mochten ophalen, tenzij voor hen voor die tijd geschikte huisvesting beschikbaar was, of tussen indienen van de aanvraag en het besluit al vijftien maanden waren verstreken. De maatregel werd ingevoerd op 3 oktober 2022 en werd op 11 januari 2023 tijdelijk opgeschort.[99] Op 9 februari 2023 werd de maatregel naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State definitief afgeschaft.[100]

Naast de tijdelijke nareismaatregel werd een wetsvoorstel aangekondigd waarmee de formele beslistermijn voor mvv-aanvragen voor nareizende gezinsleden van asielvergunninghouders verlengd zal worden van 6 naar 9 maanden – met een extra verlengingsmogelijkheid in bijzondere omstandigheden en complexe gevallen. Dit wetsvoorstel werd in 2023 naar de Tweede Kamer gezonden.[101]

[99] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3055.
[100] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 3069.
[101] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 349, nr. 2.

	Aantal ingediende aanvragen MVV nareis	Aantal ingewilligde aanvragen MVV-nareis, eerste aanleg+bezwaar	Inwilligingspercentage eerste aanleg
2021	13.980	11.680	81%
2022	20.390	10.250	88%
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+46%	-7%	+8%

Figuur 41: *Aantal ingediende en ingewilligde aanvragen MVV-nareis, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 voldeed 88% van de afgehandelde MVV-nareisaanvragen in eerste aanleg aan de voorwaarden en werd ingewilligd. Het totale aantal ingediende aanvragen was in 2022 aanzienlijk hoger dan in 2021. De IND heeft in 35% van de MVV-nareisaanvragen in eerste aanleg binnen de wettelijke termijn beslist, in 2021 was dit 71% en in 2020 46%. Mede als gevolg van een toename van het aantal inwilligingen van asielaanvragen zijn ook meer MVV-nareisaanvragen ingediend in 2022. Het aantal ingereisde nareizigers in 2022 is iets hoger dan in 2021.

De afhandeling van aanvragen bleef in 2022 achter bij de instroom van nieuw ingediende MVV-nareisaanvragen. Hierdoor zijn de doorlooptijden opgelopen. De IND heeft daarom in april 2022 maatregelen genomen om de wachttijden te verkorten. Zo werd bij een aantal dossiers nader onderzoek van het dossier beperkt en werd bij een aantal dossiers besloten dat nadere bestudering van de aanvraag niet nodig was om tot een positief besluit te komen.[102]

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
2021	4.900	3.790	44%	2.230	2.000	22%
2022	7.870	3.930	62%	1.560	1.770	42%

Figuur 42: *8 EVRM nareis bij amv, 2021-2022 (Bron: IND)*[103]

In 2022 zijn meer verzoeken MVV-nareis op basis van 8 EVRM ingewilligd dan in het voorgaande jaar. Deze gezinsleden ontvangen een reguliere verblijfsvergunning nadat ze in Nederland zijn aangekomen.

Herplaatsing

Van herplaatsing is sprake als asielzoekers of vergunninghouders vanuit de ene naar de andere lidstaat van de EU worden overgebracht om daar de asielprocedure te doorlopen of zich als vergunninghouder te vestigen. In 2022 zijn geen asielzoekers of vergunninghouders herplaatst.

[102] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2858.

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

4.3.3 Hoeveel personen zaten in de asielopvang?

In de zomer van 2022 was sprake van een grote druk op de opvang. Eind 2021 was de nood al hoog en werden oproepen gedaan aan medeoverheden om gezamenlijk oplossingen te vinden, gezien de verwachting dat de taakstellingen niet behaald zouden worden.[104] De druk op de opvangcapaciteit werd niet minder in het voorjaar van 2022. Ongeacht diverse maatregelen nam de druk op de opvangcapaciteit in de zomer van 2022 nog verder toe en werd de nationale crisisstructuur geactiveerd.[105] De tot dan toe genomen maatregelen voorkwamen niet dat er in Ter Apel mensen de nacht buiten hebben moeten doorbrengen.

Om deze schrijnende situatie aan te pakken en om op lange termijn perspectief te bieden, zijn in augustus 2022 bestuurlijke afspraken met medeoverheden gemaakt.[106] Om de uitstroom van vergunninghouders te bevorderen zijn afspraken gemaakt om voor de tweede helft van 2022 voor 20.000 vergunninghouders een passende woning te vinden. Daarnaast zijn afspraken gemaakt om flexwoningen te bouwen.[107] In aanvulling zijn ook nog andere maatregelen aangekondigd door het kabinet, waaronder een wet om gemeenten, anders dan nu het geval is, een wettelijke taak te geven om asielopvang mogelijk te maken. Het wetsvoorstel is eind maart 2023 naar de Tweede Kamer gestuurd voor behandeling.[108]

Ondanks dit pakket aan maatregelen is de druk op de opvangcapaciteit tot op de dag van vandaag hoog. In 2022 is de bezetting bij het COA van 36.580 bewoners toegenomen naar 51.730 bewoners. Het aantal COA-opvanglocaties is in 2022 toegenomen van 113 naar 167. Dat is een uitbreiding van bijna 12.000 opvangplekken. Wanneer ook de crisisnoodopvang wordt meegeteld, zijn er momenteel 246 opvanglocaties en zijn er ruim 19.000 meer opvangplekken dan aan het begin van 2022.

Samen met medeoverheden, ketenpartners en andere betrokkenen zoals maatschappelijke organisaties blijft het kabinet maatregelen treffen om te komen duurzaam voldoende opvangvoorzieningen. Zo wordt op dit moment onder andere gewerkt aan doorstroomlocaties.

	Ontvangen in opvang	Uitgestroomd uit opvang	Bezetting opvang (31 december)		
			Totaal	Vergunning-houders	amv's
2021	42.940	33.910	36.580	11.980	1.390
2022	54.970	40.340	51.730	16.200	3.120
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+28%	+19%	+41%	+35%	+124%

Figuur 43: *Instroom, uitstroom en bezetting van de centrale opvang, inclusief gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locaties, 2021-2022 (Bron: COA)*

De instroom in de COA-opvang is in 2022 met 54.970 hoger dan de instroom in 2021.[109] Ook de bezetting op 31 december 2022 was met 51.730 aanzienlijk hoger dan op 31 december 2021.

[104] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2806.
[105] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2906.
[106] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 19 637, nr. 2992.
[107] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2992.
[108] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 333, nr. 2.
[109] 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 asieldossier 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.

Op 31 december 2022 verbleven 3.120 amv's in de COA-opvang en werden 3.020 amv's opgevangen door Nidos. Dit betreft zowel opvang in kleinschalige opvanglocaties als opvang bij gastgezinnen, en zowel niet-vergunninghouders als vergunninghouders.

	< 1 jaar	1-2 jaar	2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar	> 5 jaar
2021	26.380	4.280	3.250	1.580	320	710
2021	**72%**	**12%**	**9%**	**4%**	**1%**	**2%**
2022	36.460	10.990	1.490	1.330	780	680
2022	**70%**	**21%**	**3%**	**3%**	**2%**	**1%**

Figuur 44: *Verblijfsduur in de opvang, alle bewoners, per 31 december 2021 en 2022 (Bron: COA)*

De verblijfsduur in de COA-opvang is in 2022 afgenomen ten opzichte van 2021. Gemiddeld bedraagt de verblijfsduur in 2022 10,41 maanden (peildatum 1-1-2023) ten opzichte van 10,96 maanden in 2021 (peildatum 1-1-2022).

	< 15 weken	15 weken – 6 maanden	6 maanden – 1 jaar	> 1 jaar	totaal
2021	6.580	2.110	2.560	740	11.980
	55%	18%	21%	6%	
2022	6.110	5.150	3.940	1.000	16.200
	38%	32%	24%	6%	

Figuur 45: *Verblijfsduur in de opvang na afgifte van verblijfsvergunning, vergunninghouders, per 31 december 2021 en 2022 (Bron: COA)*

Ondanks het behalen van de taakstelling door gemeenten (zie hoofdstuk 6) is ook het aantal statushouders bij het COA in 2022 toegenomen. Dit komt doordat er meer inwilligingen zijn geweest, met name op nareis, dan waar vooraf rekening mee was gehouden bij het vaststellen van de taakstelling. Dergelijke inzichten worden verwerkt in de prognoses voor de vaststelling van de volgende taakstellingen.

De inzet is dat vergunninghouders uiterlijk 14 weken na vergunningverlening uitstromen naar huisvesting in gemeenten. Het duurt momenteel langer totdat vergunninghouders uitstromen. Op 31 december 2022 verbleef 62% van de vergunninghouders langer dan de afgesproken 14 weken na vergunningverlening in de COA-opvang. Een jaar ervoor was dat nog 45%.

In 2022 zijn 28.180 vergunninghouders uitgestroomd, gemiddeld 23,9 weken na vergunningverlening. In 2021 zijn 22.170 vergunninghouders uitgestroomd, gemiddeld 20,1 weken na vergunningverlening. Van de uitgestroomde vergunninghouders stroomde in 2022 36% uit binnen de termijn van 14 weken. In 2021 was dit 43%.

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

Bij het doorlopen van de asielprocedure vinden verschillende verhuisbewegingen plaats. Verhuizingen zijn niet alleen het gevolg van een volgende stap in het asielproces (van col naar pol naar azc), maar ook van het sluiten van een opvanglocatie, op eigen verzoek van de vreemdeling, of voor het borgen van de veiligheid op locatie. Het streven en de ambitie is om het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers en met name van kinderen in de asielopvang te minimaliseren. Door de huidige druk op de opvangcapaciteit is dit echter geen reëel doel en slechts sporadisch realiseerbaar. Het tekort aan opvangplekken zorgt

ervoor dat asielzoekers worden geplaatst waar er in het land op dat moment bedden beschikbaar zijn om vervolgens, indien er plekken beschikbaar zijn, in een structurele locatie geplaatst te worden.

	Kinderen (excl. amv)			
	2021		2022	
Reden verhuizing	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**
Doorstroom	2.350	1,09	4.080	1,13
Eigen verzoek bewoner	40	1	100	1
Onderlinge Overplaatsing	1.090	1,04	2.480	1,05
Sluiten centrum/ modaliteit	610	1,03	800	1,02
Veiligheid	20	1	20	1
	4.120	**1,07**	**7.490**	**1,09**

Figuur 46: *Verhuisbewegingen van minderjarige kinderen (excl. amv) in de opvang, 2021-2022 (Bron: COA)*[110]

In 2022 zijn gemiddeld meer verhuisbewegingen van kinderen die onderdeel zijn van een gezin geregistreerd dan in 2021, mede als gevolg van de inzet van kortlopende nood-opvanglocaties. De verhuizingen van kinderen die in afwachting van terugkeer verblijven op een gezinslocatie zijn zeer beperkt.

	amv			
	2021		2022	
Reden verhuizing	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**
Doorstroom	390	1,05	1.230	1,1
Eigen verzoek bewoner	<5	1	<5	1
Onderlinge Overplaatsing	170	1,09	410	1,06
Sluiten centrum/ modaliteit	40	1	400	1
Veiligheid	<5	1	10	1
	600	**1,06**	**2.040**	**1,07**

Figuur 47: *Verhuisbewegingen van amv's in de opvang, 2021-2022 (Bron: COA)*

Bij amv's is in absolute zin sprake van een stijging van het aantal verhuisbewegingen in 2022 vergeleken met 2021. De stijging vond vooral plaats bij de categorieën 'Doorstroom en 'Onderlinge Overplaatsing'. Dit kan worden verklaard door de grotere instroom van amv's vanaf medio 2021, waardoor ook meer amv's in de COA-opvang verblijven.

[110] Verhuisbewegingen waarbij kinderen korter dan 30 dagen op een locatie verbleven, worden in deze tabellen niet meegeteld.

	Kinderen (excl. amv)			
	2021		2022	
Aantal verhuis-bewegingen	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfs-duur bij uitstroom (weken)	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfs-duur bij uitstroom (weken)
1	1.490	15	2.630	11
2	460	22	760	19
3	150	29	300	27
4	50	30	70	39
5	10	46	20	42
6	10	73	10	58
7	<5	68	<5	74
8	10	32		
	2.170	**18**	**3.790**	**15**

Figuur 48: *Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van minderjarige kinderen (excl. amv), gesplitst naar jaar van uitstroom, 2021-2022 (Bron: COA)*

	amv			
	2021		2022	
Aantal verhuis-bewegingen	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom (weken)	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom (weken)
1	200	10	370	10
2	50	13	100	11
3	10	21	10	11
4	<5	12	<5	14
	260	**11**	**480**	**10**

Figuur 49: *Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van amv, gesplitst naar jaar van uitstroom, 2021-2022 (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 2021 nam het aantal kinderen met een verhuisbeweging toe in 2022, waarbij wordt opgemerkt dat de instroom en bezetting in 2022 ook hoger waren dan in 2021. De gemiddelde doorlooptijd bij uitstroom was in 2022 korter dan in 2021. In zowel 2022 als in 2021 waren er kinderen die meer dan zes keer zijn verhuisd.

4.3.4 Hoelang duurt de asielprocedure?

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 verblijfsduur per afhandelingsspoor is van belang, evenals het percentage dat binnen de wettelijke beslistermijn is afgehandeld. Op 27 september 2022 werd de wettelijke beslistermijn van zes maanden generiek voor asielaanvragen alle (lopende) asielaanvragen waarvan de wettelijke beslistermijn op deze datum nog niet was verlopen, met negen maanden verlengd tot 15 maanden.

Spoor	Gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom (in weken)	Percentage beslist binnen wettelijke termijn[111]
Spoor 1	26	Nvt
Spoor 2	10	93%
Spoor 4 AA	34	29%
Spoor 4 VA	43	30%

Figuur 50: *Gemiddelde doorlooptijd van eerste asielaanvragen per spoor 2022 (Bron: IND).*[112]

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. Van de zaken in spoor 4 werd ongeveer een derde van de zaken binnen de wettelijke termijn beslist. Met de huidige werkwijze en kaders was het voor de IND niet mogelijk om de instroom bij te houden of op de werkvoorraad in te lopen.[113]

4.3.4.1 Sporenbeleid

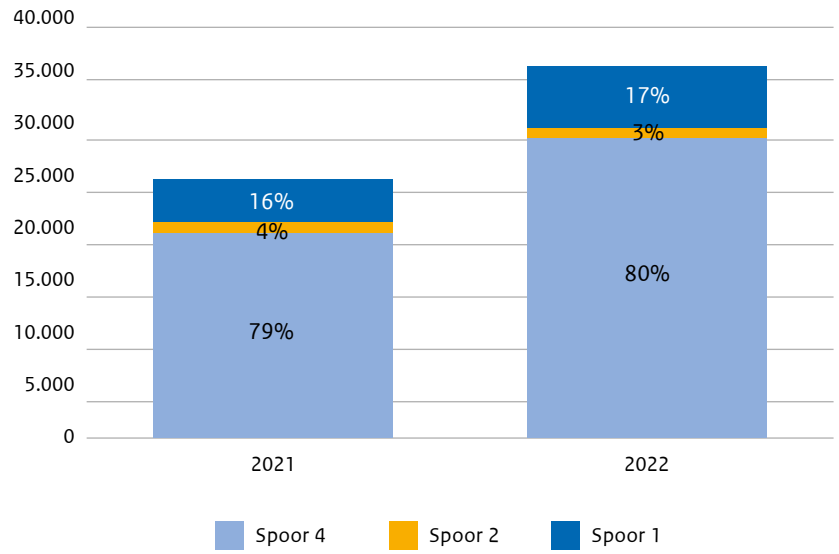
In Nederland is de asielprocedure gedifferentieerd naar een zogeheten sporenbeleid, waarbij voor specifieke groepen asielzoekers aparte procedures (sporen) worden toegepast. Het sporenbeleid bestaat uit vijf sporen, waarvan de sporen 3 (evidente inwilliging) en 5 (evidente inwilliging na onderzoek) momenteel 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.

[111] De wettelijke einddatum wordt bepaald aan de hand van de 'standaard' wettelijke termijn plus (eventueel) termijnopschortende factoren. Een aanvraag kan dus een doorlooptijd hebben van meer dan 15 maanden en toch nog binnen de wettelijke termijn zijn afgehandeld.

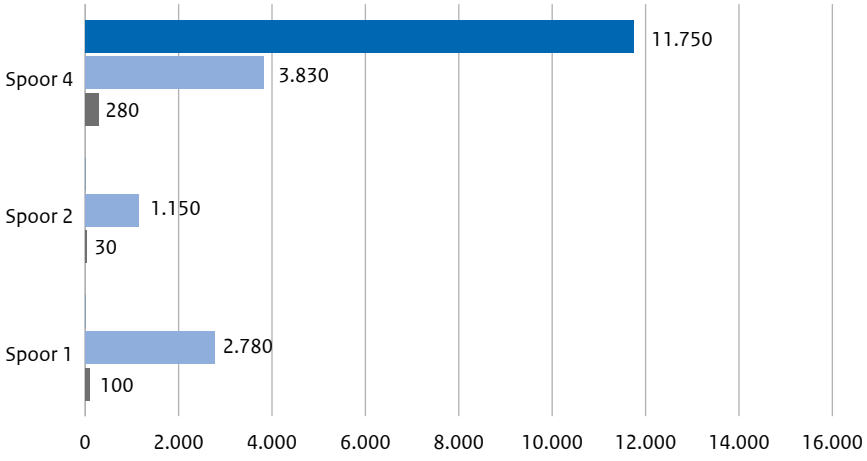
[112] In de tabel is rekening gehouden met een eventuele verlenging van de beslistermijn.

[113] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3100.

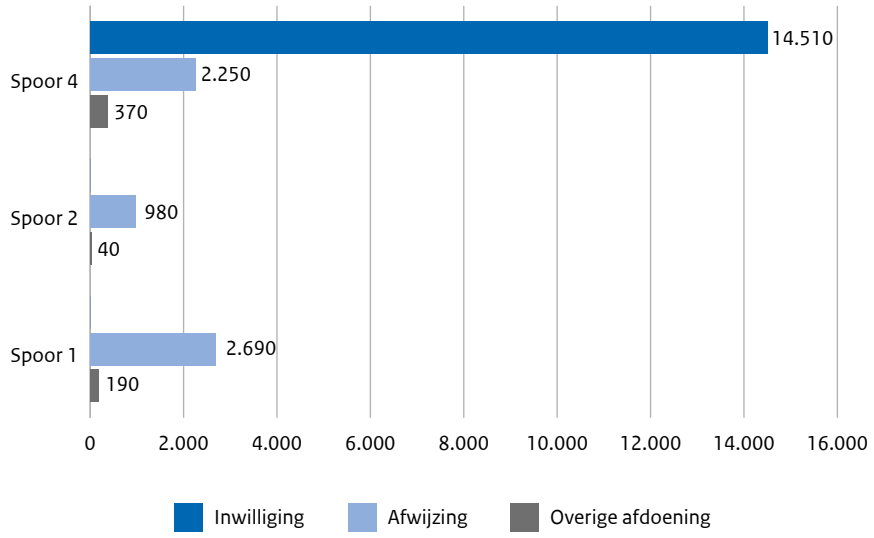


Figuur 51: *Instroom per spoor uitgesplitst naar instroomjaar, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 stroomde 80% van de eerste asielaanvragen in in spoor 4. In 2021 was dit 79%. Ook het aandeel dat instroomde in sporen 1 en 2 was vergelijkbaar met 2021.



Figuur 52: *Beslissingen genomen op eerste asielaanvragen, per uitstroomspoor, 2021 (Bron: IND)*



Figuur 53: *Beslissingen genomen op eerste asielaanvragen, per uitstroomspoor, 2022 (Bron: IND)*

De meeste aanvragen worden afgedaan in het spoor waarin de aanvraag is ingestroomd. Het inwilligingspercentage voor eerste asielaanvragen die zijn afgedaan in 2022 in spoor 4 was 85%. In 2021 was dit 74%. Er worden geen asielaanvragen ingewilligd in spoor 1 (Dublinclaimanten) of spoor 2 (veilig land van herkomst/bescherming in andere EU-lidstaat). Indien een asielaanvraag daartoe aanleiding geeft, vindt een zogeheten spoorwissel plaats. Een asielaanvraag wordt dan afgedaan in een ander spoor dan waarin deze is ingestroomd.

Het komt overigens ook 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. 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.

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

	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Totaal beslissingen	Inwilliging-percentage
2021	11.750	7.760	410	19.910	59%
2022	14.520	5.920	600	21.040	69%

Figuur 54: *Afhandeling eerste asielaanvragen, 2021-2022 (Bron: IND)*[114]

Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen waarop in 2022 is beslist, is 69%. In 2021 was dit 59%. Dit inwilligingspercentage verschilt van het eerdergenoemde 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,

[114] 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.

inclusief de niet-inhoudelijke beslissingen zoals buiten behandeling stellen. Binnen de Eurostat context wordt het percentage berekend over de afwijzingen en de inwilligingen.[115]

De meeste eerste asielaanvragen van asielzoekers uit Syrië, Afghanistan en Turkije werden ingewilligd. In 2022 zijn de inwilligingspercentages respectievelijk 87%, 93% en 92%. 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 en Tunesië 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 2022 2% en 4% in 2021 van het totaal aantal eerste aanvragen. Gemiddeld is het afwijzingspercentage voor de aanvragen die in spoor 2 zijn ingestroomd 96% over de afgelopen 3 jaar.

	Totaal verleende asielvergunningen	Vanuit eerste asielaanvragen	Vanuit herhaalde asielaanvragen	Vanuit herplaatsing	Vanuit hervestiging	Vanuit zij-instroom[116]	Ingereisde nareizigers
2021	24.790	11.750	300	60[117]	470	2.070	10.140
2022	29.730	14.520	680	10	1.410	2.110	11.010

Figuur 55: *Totaal aantal verleende vergunningen na een asielaanvraag, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 kwam de meerderheid van het totale aantal verleende asielvergunningen voort uit eerste aanvragen (49%), gevolgd door ingereisde nareizigers (37%). In 2021 werd 47% van het totale aantal verleende asielvergunningen verleend op basis van een eerste asielaanvraag en was het aandeel nareizigers 41% van het totaal.

Wanneer een vreemdeling minimaal vijf jaar een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd heeft gehad, kan een verblijfsvergunning asiel voor onbepaalde tijd worden aangevraagd. Belangrijk daarbij is dat de reden voor bescherming nog steeds bestaat en dat is voldaan aan het inburgeringsvereiste.

	Aantal verleende asielvergunningen onbepaalde tijd
2021	21.010
2022	12.840
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-39%

Figuur 56: *Totaal aantal verleende asielvergunningen onbepaalde tijd, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 werden bijna 13.000 asielvergunningen voor onbepaalde tijd verstrekt. Dit is 39% minder dan in 2021. Het hoge aantal in 2021 is gerelateerd aan de hoge asielinstroom 2015.

[115] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3100.
[116] Zaken die, nadat er een besluit is genomen, opnieuw in behandeling worden genomen.
[117] Zie eerdere voetnoot over herplaatsing.

Beroep

		Beroep		Hoger beroep	
		Instroom	Afgehandeld	Instroom	Afgehandeld
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	*	*
2022	**Totaal**	**16.150**	**13.900**	**3.160**	**3.010**
	AA	2.800	3.040	1.860	1.960
	VA	9.310	7.330	1.310	1.050
	Dublin	4.050	3.530	*	*
% verschil 2022 t.o.v. 2021		**+35%**	**+8%**	**-13%**	**-8%**

Figuur 57: *Aantallen ingediende en afgehandelde (hoger) beroepen inclusief voorlopige voorzieningen, 2021-2022 (Bron: Rvdr/RvS)*

Het aantal ingediende beroepen is in 2022 met 35% toegenomen. Het aantal afgehandelde beroepen nam toe met 8%. De toename was het grootst in de Dublin-zaken. In 2022 bedroeg de gerealiseerde gemiddelde doorlooptijd in beroep voor AA-zaken (Algemene Asielprocedure) 12 weken, voor Dublin 6 weken en voor VA-zaken 21 weken. Deze doorlooptijden bevatten zowel hoofdzaken als voorlopige voorzieningen.

De totale instroom van hoger beroepszaken is in 2022 afgenomen met 13% in vergelijking met 2021. Het aantal afgehandelde hoger beroepen daalde met 8%.

Voor de hoger beroepszaken gold over 2021 een gemiddelde doorlooptijd van 12 weken voor AA-zaken en 13 weken voor VA-zaken. Deze doorlooptijden bevatten zowel hoofdzaken 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 goed beeld. In de berekening van deze doorlooptijden zijn de Voorlopige Voorzieningen (VoVo's) en 'Beroep niet tijdig beslissen' 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	7 weken
Spoor 2 beroep EU bescherming/ veilig land van herkomst	4 weken	12 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	35 weken
Spoor 4 VA beroep (overig)	23 weken	

Figuur 58: *Gemiddelde doorlooptijd beroep per spoor, 2022 (Bron: JenV)*

	Wettelijke termijn (art. 89 VW)	Gemiddelde doorlooptijd beroep
Spoor 1 Hoger beroep Dublin	23 weken	12 weken
Spoor 2 Hoger beroep EU bescherming/ veilig land van herkomst	23 weken	11 weken
Spoor 4 AA Hoger beroep	23 weken	24 weken
Spoor 4 VA Hoger beroep	23 weken	21 weken

Figuur 59: *Gemiddelde doorlooptijd hoger beroep per spoor, 2022 (Bron: JenV)*

Hoofdstuk 5
Toezicht en vertrek

Om te kunnen reizen naar het Schengengebied, moet een reiziger voldoen aan de voorwaarden van de Schengengrenscode om de grens te mogen passeren. Een deel van de reizigers die wordt gecontroleerd aan de grenzen van Nederland, voldoet niet aan deze voorwaarden en wordt daarom de toegang geweigerd. Afhankelijk van het individuele geval, wordt na grensweigering meestal ingezet op vertrek uit 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 buitenschuldregeling en uitstel van vertrek van vreemdelingen die Nederland zouden moeten verlaten, maar dat niet kunnen.

Belangrijkste ontwikkelingen in 2022:

- Het aantal gehanteerde inreisvereisten door landen van herkomst vanwege COVID-19, zoals het inreisvereiste om een negatieve uitslag van een coronatest te overleggen, nam in 2022 af. Er zijn evenwel nog diverse landen die inreisvereisten hanteren, waardoor gedwongen vertrek geen doorgang kan vinden bij het weigeren van een coronatest.
- Tegen deze achtergrond is in 2022 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 voor (gedwongen) terugkeer vrijwillig te laten testen. Het wetsvoorstel is uitgewerkt en in april 2023 is deze wet in consultatie gegaan.
- Op 1 december 2022 is door Nederland een airport transit visum ingestelde voor Turkse vreemdelingen.
- Er vindt meer terugkeer plaats naar Marokko door verbeterde (terugkeer) samenwerking.
- Facilitering van Oekraïners met een terugkeerwens en uitvoering van een specifiek remigratiebeleid voor derdelanders uit Oekraïne.

5.1 Wat is de omvang van toezicht in de EU?

5.1.1 Grenstoezicht en informatietechnologie

Met de inwerkingtreding van het Akkoord van Schengen (1985) en de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990) zijn er geen grenscontroles 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 het grenstoezicht aan de Schengenbuitengrens. Grenstoezicht dient ter voorkoming en bestrijding van irreguliere migratie en het voorkomen van bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid, mensensmokkel en identiteitsfraude, maar moet tevens bijdragen aan het voorkomen en bestrijden van terrorisme en criminaliteit en het faciliteren van reguliere passagiersstromen. Controle op de aanvoer van ongewenste goederen wordt niet gerekend tot het migratiedomein en valt onder het werkterrein van de Douane. Wel kan tijdens het grenstoezicht worden gestuit op mogelijke smokkel van ongewenste en/of illegale goederen, net als dat gestuit kan worden op andere strafbare feiten.

Grenstoezicht begint al ver vóór de eigenlijke buitengrens, waarbij vooraf verkregen passagiersinformatie een belangrijke rol speelt. Waar mogelijk en gewenst worden potentiële reizigers (conform EU-regelgeving), vóór de reis al toegang tot Nederland ontzegd wanneer is vastgesteld dat deze niet voldoen aan de voorwaarden om toegang tot Nederland te krijgen. 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 irreguliere 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, zullen een belangrijke bijdrage leveren aan bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende (migratiecriminaliteit) en terrorisme.

5.1.2 Toegangsweigeringen

Het aantal toegangsweigeringen aan de buitengrenzen (land, lucht en maritiem) van de EU bedroeg 141.000 in 2022. In 2021 was dit 139.000. Daarmee was het aantal toegangsweigeringen in 2022 voor de gehele EU vrijwel gelijk aan het aantal in 2021.

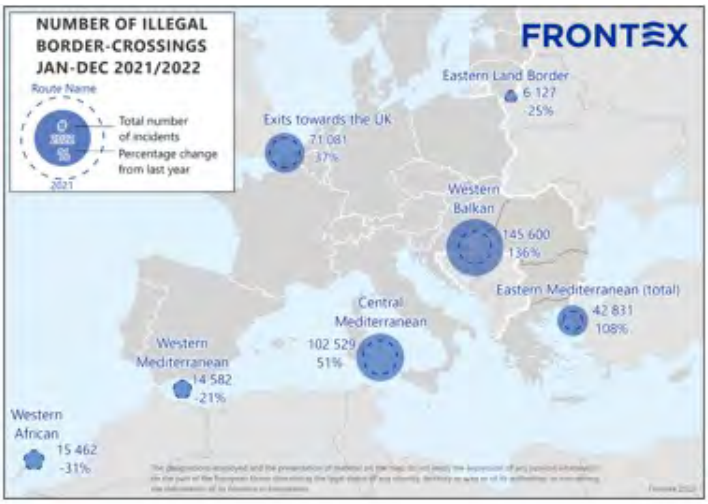
5.1.3 Illegale grensoverschrijdingen

Ook in 2022 had de EU te maken met illegale grensoverschrijdingen, met name via de Centraal Mediterrane Route en de Westelijke Balkan. In 2022 waren er 330.000 illegale grensoverschrijdingen aan de EU-buitengrenzen (land en maritiem). Dat is 64% meer dan in 2021.[118]

De meeste gebruikte routes in 2022 liepen via de Westelijke Balkan, namelijk 45% van alle geregistreerde illegale grensoverschrijdingen. Maar ook vonden veel irreguliere grensoverschrijdingen plaats aan de buitengrenzen op de Middellandse Zee. Er worden aan

[118] EU's external borders in 2022: Number of irregular border crossings highest since 2016 (europa.eu).

die maritieme grens drie routes onderscheiden waar vreemdelingen gebruik van maken om de EU illegaal in te reizen: de Oostelijke, de Centrale en de Westelijke Mediterrane route, ofwel via Griekenland, Italië en Spanje. De vreemdelingen die worden aangetroffen hebben het vaakst Syrische, Afghaanse of Tunesische nationaliteit.[119]



Figuur 60: *Aantal irreguliere grensoverschrijdingen (land en zee), 2021-2022 (Bron: Frontex)*

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 levert ieder jaar een bijdrage ten behoeve van de activiteiten van Frontex, waaronder de gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen, met inzet van personeel en materieel.

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 irreguliere 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 voor een wettelijk kader voor noodmaatregelen die getroffen lidstaten kunnen inzetten. De onderhandelingen over dit voorstel zijn niet afgerond. Naar verwachting zal de Raad pogen het kader op te nemen in de raadspositie op de verordening betreffende de aanpak van crisis- en overmachtssituaties op het gebied van migratie en asiel.

Ook heeft de Commissie in 2021 een wijzigingsvoorstel van de Schengengrenscode gepresenteerd, zodat lidstaten effectiever maatregelen kunnen inzetten, in het geval derde landen en niet-statelijke actoren migratie als politiek middel inzetten tegen lidstaten. Tijdens de JBZ-raad van 9 en 10 juni 2022 is een algemene oriëntatie over dit voorstel bereikt. Op moment van schrijven heeft het Europees Parlement nog geen standpunt ingenomen.

De aanpak van geopolitieke instrumentalisering van migratie was ook een van de centrale thema's tijdens twee hoogambtelijke bijeenkomsten die in 2022 onder het Nederlands

[119] Idem.

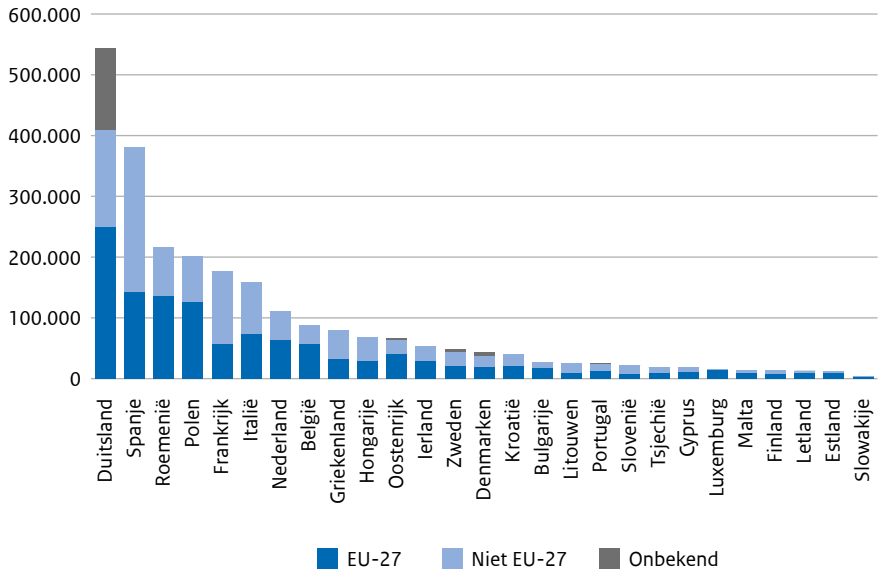
voorzitterschap van de Intergovernmental Consultations on Migration, Asylum and Refugees zijn georganiseerd. In deze context heeft het instituut Clingendael een rapport gepubliceerd.[120]

5.2 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 (zelfstandig en gedwongen) en niet-aantoonbaar vertrek.

5.2.1 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.



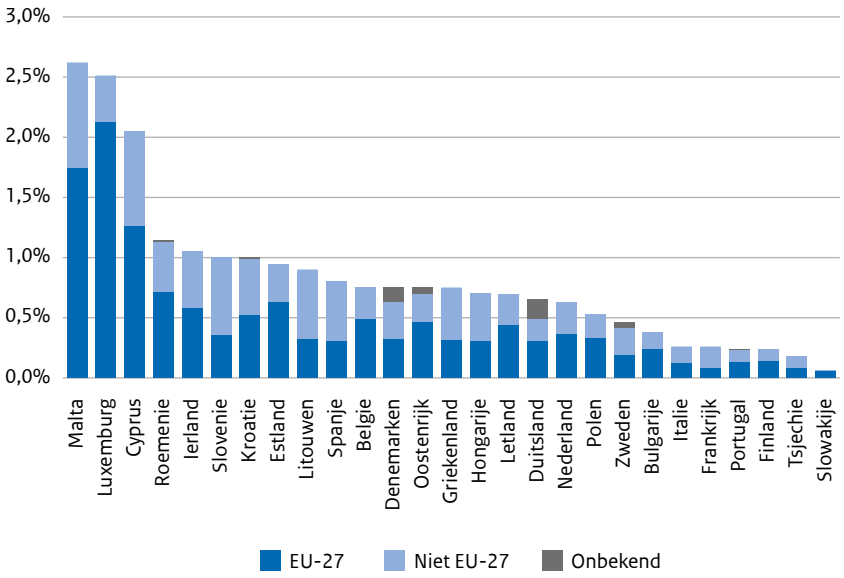
Figuur 61: *Emigratie uit de EU-lidstaten en land van vestiging, 2021 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 29 maart 2023)*[121]

Van de personen die in 2021 uit een EU-lidstaat emigreerden, bleef 49% binnen de EU, 45% verhuisde naar een land buiten de EU en van 6% 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 2021 voert Malta de lijst aan van hoogste percentage emigranten per hoofd van de bevolking, gevolgd door Luxemburg en Cyprus (ieder meer dan 2%). Andere lidstaten volgen op afstand, met Roemenië (1,1%), Kroatië (1,0%) en Ierland (1,0). Nederland staat in 2021 op een achttiende plaats, met 0,6%.

[120] The instrumentalization of migration (Instituut Clingendael, 2022)

[121] Op het moment van schrijven zijn de Eurostat-cijfers over 2022 nog niet beschikbaar.



Figuur 62: *Emigratie uit de EU-lidstaten en land van vestiging, per hoofd van de bevolking, 2021 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 29 maart 2023)*[122]

5.2.2 Aantoonbaar vertrek

In de Terugkeerrichtlijn[123] 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 2022 ontvingen in de EU 420.345 derdelanders een terugkeerbesluit. Dit is 23% meer dan in 2021, toen 340.520 personen een terugkeerbesluit ontvingen. Nederland reikte in 2022 aan 15.740 derdelanders een terugkeerbesluit uit. Dit is 9% minder dan in 2021, toen 17.300 personen een terugkeerbesluit ontvingen. In 2022 vertrokken 93.660 derdelanders uit de EU na ontvangst van een terugkeerbesluit. In 2021 was dit aantal 84.390.

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
2021	17.090
2022	19.550
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+14%

Figuur 63: *Aantal migranten ondersteund door IOM in de EER, 2021-2022 (Bron: IOM)*[124]

In de Europese Economische Ruimte (EER) hebben in 2022 19.550 migranten bij het zelfstandig vertrek ondersteuning gekregen van IOM. De meeste migranten vertrokken uit Duitsland (40%), gevolgd door Griekenland (16%), België (11%), Nederland (8%) en Oostenrijk (7%). De belangrijkste nationaliteiten waren Georgië (15%), Noord-Macedonië (7%), Irak (7%) en Brazilië (6%).

[122] Op het moment van schrijven zijn de Eurostat-cijfers over 2022 nog niet beschikbaar.
[123] Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.
[124] Op het moment van schrijven zijn de Eurostat-cijfers over 2022 nog niet beschikbaar.

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 landen[125] gesloten en zes juridisch niet-bindende afspraken gemaakt.[126] Terug- en overname vormt ook een onderdeel van bredere onderhandelingen. In Benelux-verband zijn negentien T&O-overeenkomsten gesloten.[127]

In 2022 assisteerde Frontex lidstaten bij de terugkeer van 24.850 personen naar meer dan 100 bestemmingslanden: in 40% van de gevallen betrof het zelfstandige terugkeer. In 2021 betrof dit nog 18.300 terugkeerders. Deze toename is in lijn met het nieuwe mandaat van Frontex waarbij Frontex naast grensbewaking ook ondersteunt bij terugkeeractiviteiten.

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.

5.3 Wat is de omvang van toezicht in Nederland?

5.3.1 Wat is de procedure van grenstoezicht en toegangsweigering?

Personen die het Schengengebied via Nederland willen in- of uitreizen, melden zich aan een grensdoorlaatpost en ondergaan een grenscontrole om vast te stellen of zij aan de toegangsvoorwaarden voldoen, zoals vastgesteld in de Schengengrenscode en nationale wetgeving. 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.

[125] Met Hong Kong, Macau, Sri Lanka, Albanië, Rusland, Oekraïne, Noord-Macedonië, Bosnië-Herzegovina, Montenegro, Servië, Moldavië, Pakistan, Georgië, Armenië, Azerbaijan, 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.

[126] Afghanistan, Guinee, Bangladesh, Ethiopië, Gambia, Ivoorkust.

[127] 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.

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 of een ander land waar toelating is gewaarborgd. De grensautoriteit 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. Hierbij betreft het meestal een luchtvaartmaatschappij die niet meewerkt aan terugkeer, of een vreemdeling die niet meewerkt aan terugkeer of in beroep gaat tegen de weigering. Ook in deze gevallen wordt een vreemdeling overgedragen aan de DT&V.

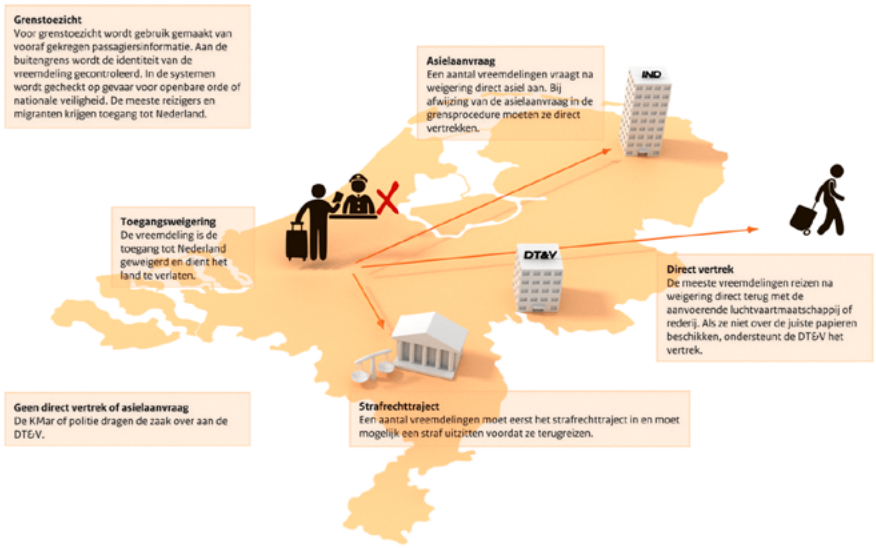
De migranten in de categorieën 3 en 4 kunnen alsnog worden toegelaten tot het Nederlandse grondgebied:

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.



5.3.2 Hoeveel personen reisden via Nederland?

In 2022 reisden 61,3 miljoen passagiers via een van de vijf nationale luchthavens. Dit is ruim twee keer zo veel als in 2021, toen deze luchthavens 29,1 miljoen passagiers telden. Volgens de gegevens van luchthaven Schiphol hadden in 2022 33 miljoen passagiers Schiphol als start- of eindpunt van hun vliegreis. In 2021 waren dat 14,4 miljoen passagiers.

Door de politie werden in het 2022 in havengebied Rotterdam 70.100 opvarenden gecontroleerd. In 2021 waren dit 67.800 opvarenden.

In 2022 zijn alle reisbeperkingen in het kader van COVID-19 opgeheven. Voor mensen die Nederland inreizen vanuit een EU- of Schengenland geldt sinds 23 maart 2022 geen verplichting meer om over een test-, herstel- of vaccinatiebewijs te beschikken. Wel was op dat moment het EU-inreisverbod nog van kracht. In navolging van andere lidstaten is per 17 september 2022 besloten om het EU-inreisverbod voor ingezetenen uit derde landen die niet op de Europese veilige landenlijst stonden op te heffen. De maatregelen zijn opgeheven omdat er geen epidemiologische noodzaak was om ze langer in stand te houden.

Er zijn nog wel een aantal waarborgen gehandhaafd mocht de epidemiologische situatie verslechteren. Ter vervanging van het inreisverbod onder Raadsaanbeveling 2020/912 is door de lidstaten Raadsaanbeveling 2022/2548 aangenomen. Hierin is vastgelegd dat per 22 december 2022 alle COVID-19 gerelateerde inreisbeperkingen naar de Unie zijn opgeheven. Tevens biedt deze Raadsaanbeveling handvatten voor de lidstaten om tot een gecoördineerde aanpak te komen mocht de epidemiologische situatie daar in de toekomst aanleiding toe geven.

5.3.2.1 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 toegangsweigering 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. U wordt daarvoor terugverwezen naar het hoofdstuk Asielmigratie.

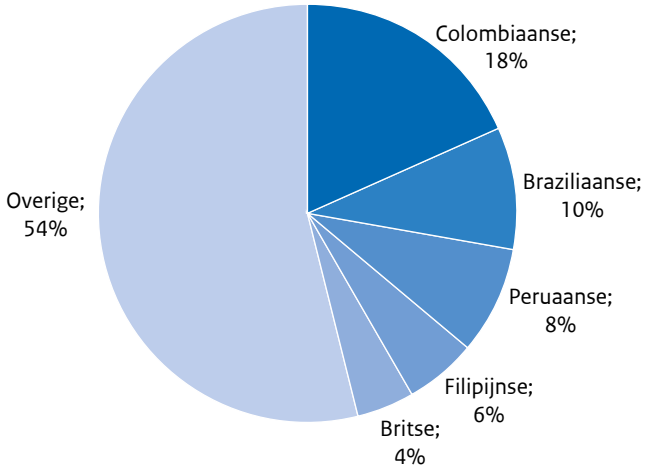
5.3.3 Bij hoeveel personen is de toegang geweigerd aan de grens?

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[128]		
		Alsnog toegelaten	Direct verwijderd	Asielaanvraag
2021	4.890	310	3.280	1.120
2022	4.720	200	2.950	1.550
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-3%	-35%	-10%	38%

Figuur 64: *Toegangsweigeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen, 2021-2022 (Bron: KMar, Politie)*

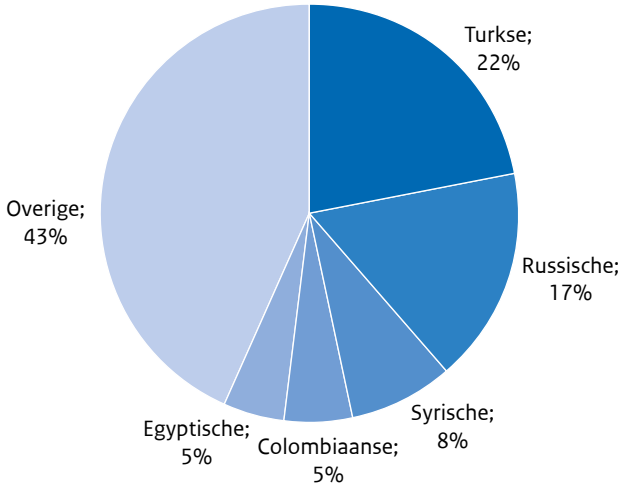
Met instroom wordt het totaal aantal migranten bedoeld dat aan de grens niet voldeed aan de toegangsvoorwaarden, en dus geweigerd kan worden. Indien asiel wordt aangevraagd, wordt de beslissing op de toelating uitgesteld totdat is beslist op de asielaanvraag, of wordt beslist dat de aanvraag niet in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



Figuur 65: *Top 5 Nationaliteiten toegangsgeweigerden, 2022 (Bron: KMar, Politie)*

Net als in 2021 bestond in 2022 de top 3 nationaliteiten van toegangsgeweigerden uit Colombianen, Brazilianen en Peruanen. Van de vreemdelingen die in 2022 aan de buitengrens werden geweigerd door de KMar of de politie, keerde in 2022 63% direct terug naar het land waar ze vandaan kwamen.

[128] Het aantal ingestroomde en het aantal afgehandelde zaken vormen geen cohort en hoeven derhalve niet gelijk te zijn.



Figuur 66: *Top 5 Nationaliteiten toegangsgeweigerden die asiel aanvroegen, 2022 (Bron: KMar, Politie)*

De meeste asielaanvragen werden ingediend door Turkse migranten. Naast deze groep deden ook vreemdelingen met de Russische 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.

In de zomer van 2022 was een stijgende trend waarneembaar van het aantal asielaanvragen[129] dat werd gedaan door Turkse reizigers die overstapten (in transit waren) op Schiphol. Op dat moment ging het om ongeveer 380 asielaanvragen, zo'n 19% van alle eerste asielverzoeken ingediend door Turkse onderdanen. Sinds de invoering van een airport transit visum voor Turkse vreemdelingen op 1 december 2022 is sprake van een sterke daling van het aantal asielaanvragen door Turkse reizigers. Het effect van deze transitvisumplicht voor Turkse onderdanen zal gedurende 2023 verder worden gemonitord en de effectiviteit van de maatregel zal een jaar na invoering worden geëvalueerd.

5.3.3.1 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
2021	969	1.465
2022	1.146	1.598
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+18%	+9%

Figuur 67: *Aantal incidenten en het aantal aangetroffen valse of vervalste documenten bij grensoverschrijdingslocaties, 2021-2022 (Bron: ECID)*

In 2022 hebben 1.146 incidenten plaatsgevonden waarbij het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) valse of vervalste documenten heeft onderkend bij grensoverschrijdingslocaties, waarvan het merendeel op luchthavens. Daarbij werden 1.598 valse of vervalste documenten aangetroffen.

[129] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 637, nr. 2993.

5.3.3.2 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 en de zeehavenpolitie 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
2021	193	246
2022	173	215
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-10%	-13%

Figuur 68: *Incidenten mensensmokkel bij buitengrenzen en MTV, 2021-2022 (Bron: KMar)*

In 2022 zijn door de KMar 173 incidenten mensensmokkel geregistreerd waarbij daadwerkelijk aanhoudingen zijn verricht. Er zijn 215 personen aangehouden.

5.3.3.3 Inklimmers

Nederland heeft, net als andere lidstaten van de EU die ferryverbindingen hebben met het Verenigd Koninkrijk, te maken met zogeheten inklimmers. Migranten proberen, door zich te verstoppen in of onder(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 van de Vreemdelingenwet.

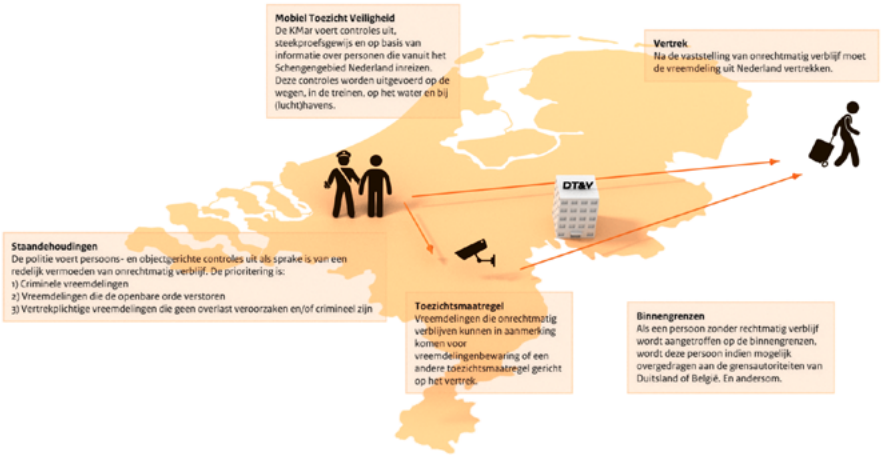
	KMar	Politie
2021	570	780
2022	280	370
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-51%	-52%

Figuur 69: *Aantal aangetroffen inklimmers aan de buitengrenzen, 2021-2022 (Bron: KMar, Politie)*

Het totale aantal inklimmers is gehalveerd ten opzichte van 2021. Er is een verschuiving zichtbaar van het werkterrein van de KMar naar de (zeehaven)politie. Ook zijn in 2022 minder Albanezen aangetroffen dan in 2021. Het afgelopen jaar werd juist geconstateerd dat de oversteek richting het Verenigd Koninkrijk veelal via Frankrijk werd gemaakt. Dergelijke verschuivingen hebben te maken met de continu veranderende werkwijze van migranten en hun facilitators wanneer reeds gebruikte werkwijzen worden bemoeilijkt door genomen maatregelen.

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.

5.3.4 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 heeft als taak het binnenlands vreemdelingentoezicht: het controleren, identificeren en overdragen van criminele (il)legale vreemdelingen aan de strafrechtketen en/of aan de vreemdelingenketen ter fine van uitzetting. De politie handhaaft verder de openbare orde (als sterke arm), treedt op bij strafbare feiten (zoals gewelds- en vermogensdelicten) en handelt deze af, en spoort (migratie)criminaliteit op (zoals mensensmokkel/mensenhandel/uitbuiting en identiteitsfraude). De politie volgt hierbij haar reguliere politieprocessen.

De uitvoering van deze migratietaak is belegd bij de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). De AVIM voert vanuit haar politietaak zowel object- als persoonsgerichte controles uit als sprake is van een redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf. Bij deze controles wordt zoveel mogelijk gekeken naar de kernprioriteiten binnen dit werkveld. Persoonsgerichte controles worden bijvoorbeeld uitgevoerd op de laatst bekende plaats van verblijf, nadat een vreemdeling niet aan zijn meldplicht heeft voldaan.

Als de vreemdeling die 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.[130] 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 ultimum remedium. Waar mogelijk wordt volstaan met een lichtere toezichtsmaatregel om toe te zien op het vertrek, zoals een meldplicht of een vrijheidsbeperkende maatregel.

5.3.4.1 Hoeveel toezichtscontroles zijn uitgevoerd?

	MTV Lucht	MTV Land	Aantal gecontroleerde personen bij MTV Land	Resultaten MTV Land	
				Aangetroffen illegalen	Aantal asielaanvragen tijdens MTV
2021	7.920	7.243	114.379	641	1.700
2022	6.879	6.143	156.965	910	568
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-13%	-15%	37%	42%	-67%

Figuur 70: *Aantallen MTV-controles en resultaten, 2021-2022 (Bron: KMar, MTV Lucht betreft de gatecontroles)*

Bij de MTV-controles zijn door de KMar in 2022 meer personen met onrechtmatig verblijf aangetroffen en minder asielaanvragen gedaan dan in 2021. Het hoge aantal asielaanvragen in 2021 kwam doordat in deze cijfers ook Afghaanse evacués zijn opgenomen waarvoor de KMar de identificatie en registratie heeft gedaan. Er waren in Nederland in 2022 geen grenscontroles aan de binnengrenzen.

	Aantal objectgerichte controles	Aantal persoonsgerichte controles	% personen aangetroffen bij persoonscontroles
2021	700	2.480	41%
2022	610	2.450	36%
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-14%	-4%	-5%

Figuur 71: *Aantal controles in het kader van Binnenlands Vreemdelingentoezicht, 2021-2022 (Bron: Politie)*

Het aantal objectgerichte controles in het kader van Binnenlands Vreemdelingentoezicht is in 2022 met 14% afgenomen ten opzichte van 2021 en het aantal persoonsgerichte controles met 4%.

5.3.4.2 Openbare orde

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

[130] 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.

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 twee jaar. Echter, als het persoonlijke gedrag van de vreemdeling een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde vormt die een fundamenteel belang van de samenlevingaantast, kan een inreisverbod van (maximaal) 10 worden opgelegd. Dit kan onder meer het geval zijn 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.

Als de vreemdeling een ernstige bedreiging vormt voor de nationale veiligheid of als er zwaarwegende belangen nopen tot een duur van meer dan tien jaar, wordt een inreisverbod van 20 jaar opgelegd.

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
2021	350	200	550
2022	360	150	510
% verschil 2022 t.o.v. 2021	3%	-25%	-7%

Figuur 72: *Opgelegde ongewenstverklaringen en zware inreisverboden (Bron: IND)*

Door de IND ingetrokken en afgewezen verblijfsvergunningen asiel

Binnen elke procedure van de IND die tot toelating tot Nederland of een verblijfsstatus in Nederland kan leiden, wordt de openbare orde getoetst, nu dit een contra-indicatie voor inwilliging betreft. 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.

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 bescherming van de Nederlandse staat. 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.[131] Wel kan de openbare orde dan nog worden betrokken bij het verkorten van de vertrektermijn en het opleggen van een inreisverbod. Dan moet er wel voldaan worden aan het Europeesrechtelijk openbare orde-criterium (het persoonlijk gedrag van de vreemdeling vormt een werkelijke, actuele en voldoende ernstige bedreiging van de openbare orde die een fundamenteel belang van de samenleving aantast).

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 onvoorwaardelijke strafdetentie) in het geval van een verdragsvluchteling, of voor een ernstig misdrijf (zes maanden onvoorwaardelijke strafdetentie) 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 orde.[132] 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 van de openbare orde vormt die een fundamenteel belang van de samenleving aantast.

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
2021	20	20
2022	20	10
% verschil 2022 t.o.v. 2021	0%	0%

Figuur 73: *Aantallen ingetrokken asielvergunningen en afgewezen asielaanvragen op grond van de openbare orde, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 zijn op grond van openbare orde 20 verblijfsvergunningen asiel ingetrokken en 10 asielaanvragen afgewezen. In 2021 ging het om 20 intrekkingen en 20 afwijzingen.[133]

Overigens kunnen ook reguliere verblijfsvergunningen worden ingetrokken en reguliere verblijfsaanvragen worden afgewezen op grond van openbare orde. Voor de intrekking van een reguliere verblijfsvergunning is eveneens de glijdende schaal van belang. Voor een afwijzing van een reguliere verblijfsaanvraag geldt dat in beginsel elke veroordeling voor een misdrijf[134] een contra-indicatie kan zijn. De IND zal altijd in een individueel geval toetsen of de tegenwerping van dit misdrijf evenredig en proportioneel is. Vanwege technische redenen is het niet mogelijk cijfers te genereren over reguliere verblijfsvergunningen die zijn ingetrokken en of zijn afgewezen op grond van openbare orde.

[131] Dit geldt niet voor artikel 1F van het vluchtelingenverdrag. Dit wordt altijd getoetst en kan ook een afzonderlijke afwijzingsgrond zijn.

[132] Zie artikel 3.86 Vreemdelingenbesluit.

[133] 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.

[134] Zie artikel 3.77 Vreemdelingenbesluit.

5.3.4.3 Hoeveel vertrekplichtige vreemdelingen zitten in vreemdelingenbewaring?

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kunnen onder voorwaarden in bewaring worden gesteld ter fine van uitzetting op grond van artikel 59 van de Vreemdelingenwet. Daarnaast kan op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet de vrijheid ontnomen worden van vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland (grensdetentie).[135] De groep vreemdelingen die op grond van artikel 59 in bewaring is gesteld is het grootst.

Aantal instroom	Totaal	waarvan art 59	waarvan art 6
2021	2.930	2.690	240
2022	2.730	2.430	300
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-7%	-9%	+22%

Figuur 74: *Instroom in vreemdelingenbewaring, 2021-2022 (Bron: DJI)*[136]

De top 3 herkomstlanden van vreemdelingen die in 2022 in vreemdelingenbewaring zijn ingestroomd, zijn Marokko (17%), Algerije (12%) en Polen (8%). In 2021 vormde Albanië samen met Marokko en Algerije de top 3 herkomstlanden. Met name de lagere instroom van Albanese vreemdelingen in 2022 heeft geleid tot een afname in het totaal aantal inbewaringstellingen in 2022 ten opzichte van 2021.

5.4 Hoeveel migranten zijn uit Nederland vertrokken en hoe verloopt het vertrekproces?

5.4.1 Hoeveel personen zijn geëmigreerd uit Nederland?

	Immigratie	Emigratie	Migratiesaldo
2021	208.056	100.556	107.500
2022	359.331	124.803	234.528
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+73%	+24%	+118%

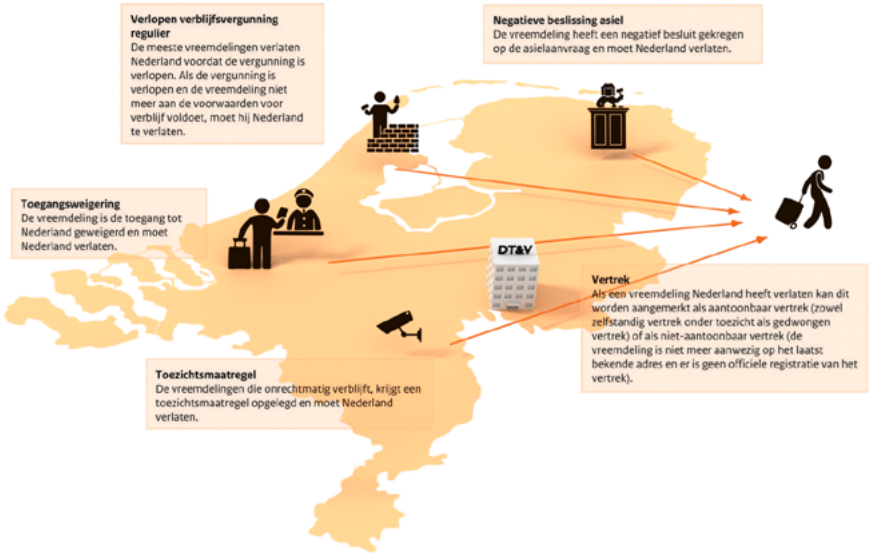
Figuur 75: *Immigratie en emigratie, exclusief personen met de Nederlandse nationaliteit, 2021-2022 (Bron: CBS)*

In 2022 is de immigratie van personen met een niet-Nederlandse nationaliteit naar Nederland toegenomen, met 73% ten opzichte van 2021. De emigratie is ook toegenomen. Het migratiesaldo is met 234.528 personen meer dan verdubbeld ten opzichte van 2021. Dit is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de komst van ontheemden uit Oekraïne.

[135] Voor de leesbaarheid wordt de term vreemdelingenbewaring gehanteerd als het gaat om de combinatie van grensdetentie (art 6) en vreemdelingenbewaring (art 59).

[136] In de instroomcijfers van DJI zijn enkel die aan de grens geweigerde vreemdelingen meegenomen die geen aanvraag tot een verblijfsvergunning hebben ingediend of waarvan de aanvraag is afgewezen en die na een verblijf in het aanmeldcentrum zijn overgeplaatst naar een inrichting voor vreemdelingenbewaring.

5.4.2 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.

5.4.3 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 en EU-burgers 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 waar de toegang is gewaarborgd.

Het vertrek uit de caseload van de DT&V omvat het vertrek van vreemdelingen die behoren tot de doelgroepen van de DT&V, waaronder afgewezen asielzoekers en vreemdelingen die niet of niet langer rechtmatig verblijf hebben in Nederland.

Het ketenbreed vertrek en het vertrek uit de caseload van de DT&V omvatten in principe niet het vertrek van reguliere vreemdelingen en van EU-burgers. Hun vertrek vindt plaats zonder tussenkomst van de migratieketen.

Tot slot wordt op Europees niveau onderscheid gemaakt tussen vertrek dat onder de Terugkeerrichtlijn valt (in beginsel naar landen buiten de EU) en overdrachten

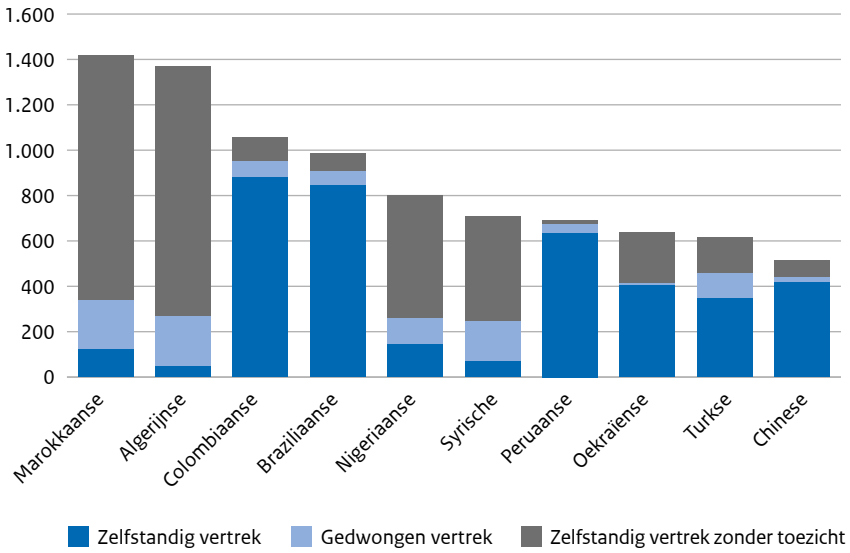
die vallen onder de Dublinverordening. Deze overdrachten worden vanuit nationaal perspectief wel meegeteld als 'vertrek', maar vanuit Europees perspectief niet. Ook wordt in Europees verband zelfstandig vertrek zonder toezicht niet meegeteld als vertrek.

5.4.3.1 Ketenbreed vertrek

	Vertrek totaal	Aantoonbaar vertrek		Niet-aantoonbaar vertrek
		waarvan gedwongen	waarvan zelfstandig	waarvan zelfstandig zonder toezicht
2021	18.480	5.110	4.710	8.660
2022	19.230	2.930	8.300	7.990
% verschil 2022 t.o.v. 2021	4%	-43%	76%	-8%

Figuur 76: *Ketenbreed vertrek, 2021-2022 (Bron: JenV). Ketenbreed vertrek wordt samengesteld uit de vertrekregistraties van de KMar, politie en DT&V. Per 16 november 2021 is de registratie van vertrekken gewijzigd waardoor meer vormen van vertrek worden aangemerkt als zelfstandig vertrek.*

In 2022 zijn ketenbreed 19.230 vreemdelingen vertrokken die geen rechtmatig verblijf in Nederland hadden. Dit is 4% meer dan in 2021. In 2022 heeft 58% van de vreemdelingen Nederland aantoonbaar verlaten. Iets minder dan de helft is zelfstandig zonder toezicht vertrokken.



Figuur 77: *Top 10 nationaliteiten ketenbreed vertrek, 2022 (Bron: JenV)*

5.4.3.2 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 gedwongen vertrek organiseren.

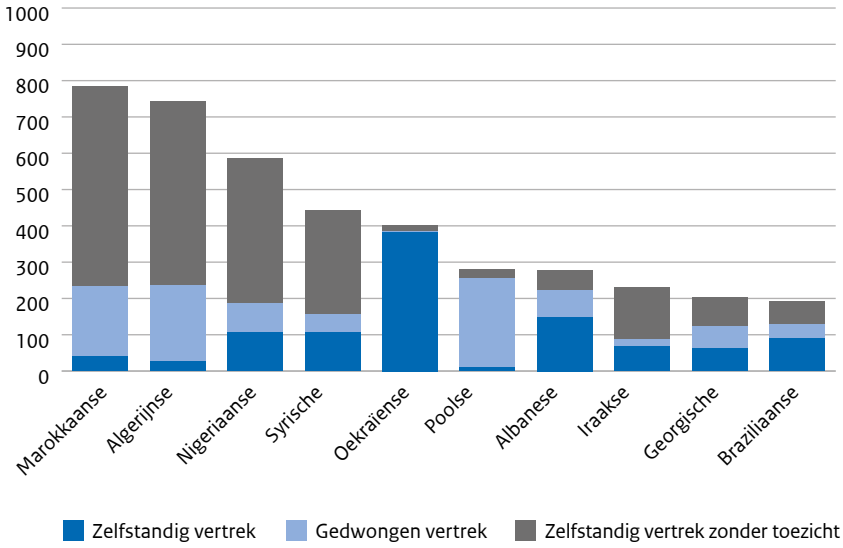
			2021	2022	% verschil 2022 t.o.v. 2021
Aantoonbaar vertrek	**Zelfstandig**	Land van herkomst	1.700	1.820	+7%
		Onder Dublin verordening	260	220	-15%
		Andere landen	140	420	+200%
		Totaal	**2.100**	**2.450**	+17%
	Gedwongen	Land van herkomst	920	930	+1%
		Onder Dublin verordening	590	750	+27%
		Andere landen	120	170	+42%
		Totaal	**1.630**	**1.850**	+13%
Niet- aantoon-baar vertrek	**Zelfstandig zonder toezicht**	**Totaal**	**5.600**	**4.310**	-23%
		Waarvan op enig moment sprake van Dublin Claim	1.710	1.100	-36%
Uitstroom zonder vertrek		Vergunning	800	1.140	+43%
		Procedurele/administratie-ve uitstroom	3.030	3.660	+21%
		Totaal	**3.840**	**4.800**	+25%
Totaal			**13.160**	**13.410**	+2%

Figuur 78: *Vertrek via de DT&V, 2021-2022 (Bron: DT&V)*[137]

De meeste personen die aantoonbaar vertrekken, vertrekken naar het land van herkomst. In 2022 was dit aandeel 64%, waarvan tweederde zelfstandig en een derde 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 14% betreft aantoonbaar vertrek naar ander derde landen.

Het totale vertrek uit de caseload van DT&V in 2022 was vergelijkbaar met 2021. Wel zijn enkele verschuivingen zichtbaar. Er is sprake van een afname van het zelfstandig vertrek zonder toezicht in combinatie met een toename van het aantoonbaar vertrek, zowel zelfstandig als gedwongen. Verder zijn er in 2022, in vergelijking met 2021, meer zogeheten zelfmelders vertrokken naar een ander land dan van de huidige nationaliteit. De procedurele/administratieve uitstroom betreft voor het merendeel Dublinclaimanten waarvan de uiterste overdrachtsdatum is overlopen en die instromen in de nationale procedure.

[137] 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.



Figuur 79: *Top 10 nationaliteiten vertrek uit caseload DT&V, 2022 (Bron: DT&V)*

Naar aanleiding van de motie Valstar[138] 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.[139] 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 voor (gedwongen) terugkeer vrijwillig te laten testen. Tevens wordt een grondslag gecreëerd voor het delen van de testuitslag met de DT&V. Dit wetsvoorstel is uitgewerkt, en is op 13 april 2023 in consultatie gegaan.

In 2021 en 2022 zijn in totaal 1.940 vluchten geannuleerd, omdat vreemdelingen weigerden medewerking te verlenen aan een voor vertrek noodzakelijke afname van een coronatest. Als gevolg van testweigeringen zijn in 2021 en 2022 ook 780 uiterste overdrachtsdata in Dublinzaken verlopen. Dit betekent dat Nederland in die gevallen verantwoordelijk werd voor de behandeling van betrokken asielaanvragen.

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 herintegratie-ondersteuning 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.[140]

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

[138] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35925-VI, nr. 58.
[139] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 19 637, nr. 2824.
[140] Zie Landenlijst Herintegratieondersteuning - IOM Nederland (iom-nederland.nl)

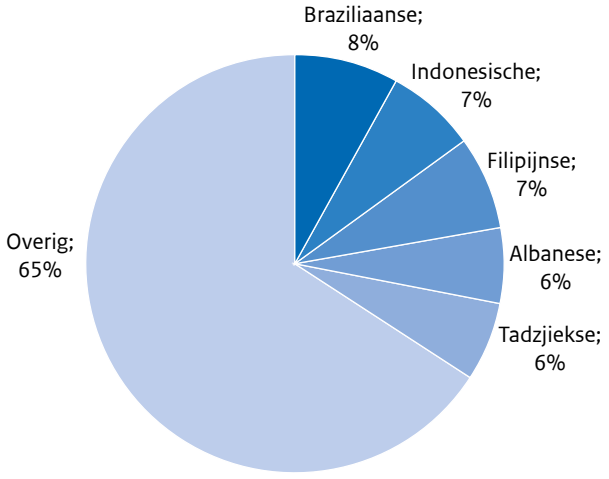
terug te keren naar het land van herkomst. In 2022 zijn zo 40 vreemdelingen teruggekeerd. In 2021 waren dit nog 130 vreemdelingen. Terugkeer via een spoedboeking betreft in vrijwel alle gevallen Albanese inklimmers. Dit komt door de voorwaarden die aan spoedboekingen worden gesteld, waaronder vrijwilligheid van de terugkeer. In 2022 zijn minder Albanese inklimmers aangetroffen.

	Instroom aanvragen	Aantal personen vertrokken	Waaronder aantal vertrokken (ex-) asielzoekers
2021	1.990	1.500	600
2022	1.900	1.510	600
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-4%	+1%	0%

Figuur 80: *Zelfstandig vertrek via IOM, 2021-2022 (Bron: IOM)*

Het merendeel van het zelfstandig vertrek van de DT&V vindt plaats met behulp van IOM en/ of NGO's. In 2022 was dit 49% van het zelfstandig vertrek. In 2021 was dit 61% van het zelfstandig vertrek. Dit verschil valt voor een belangrijk deel te verklaren door de hulp die de DT&V heeft geleverd aan Oekraïners met de wens terug te keren naar het herkomstland en door de ondersteuning aan de derdelanders uit Oekraïne die via het tijdelijke remigratiebeleid geholpen zijn te vertrekken. De uitvoering hiervan lag bij de DT&V en niet bij IOM.

Het aantal nieuwe aanvragen bij IOM was 1.900 in 2022. In 2022 zijn 1.510 personen met behulp van IOM vertrokken, vrijwel gelijk aan het aantal in 2021. Het aantal doorverwijzingen van belangrijke partners als DT&V en COA blijft achter bij de pre-COVID-periode. Ook is het aantal personen dat een Dublinclaim heeft en naar IOM wordt doorverwezen voor terugkeer naar het land van herkomst, gedaald ten opzichte van de pre-COVID-periode.



Figuur 81: *Top 5 nationaliteiten zelfstandig vertrek via IOM, 2022 (Bron: IOM)*

Van het totale aantal vreemdelingen dat in 2022 via IOM vertrok, had volgens IOM 39% een asielachtergrond, 5% een reguliere verblijfsachtergrond en 56% een irreguliere verblijfsachtergrond.

De top vijf van nationaliteiten in het IOM-vertrek van 2022 wordt aangevoerd door Braziliaanse, gevolgd door Indonesische, Filipijnse, Albanese en Tadzjiekse. Hoewel vreemdelingen uit Tadzjikistan voor het eerst in de top 5 staan, vormt de groep vertrekkers afkomstig uit dit land sinds 2018 een niet onbelangrijk deel in de vertrekcijfers. IOM ziet wel een verandering sinds een aantal jaar, dat niet meer een of twee grote groepen van één nationaliteit eruit springt

maar dat vertrekkers meer verspreid zijn over een groter aantal nationaliteiten, waardoor de top 5 een relatief kleiner aandeel heeft over het totale aantal.

Identiteitsvaststelling en (vervangende) reisdocumenten

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 of om hulp verzoeken, 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		2021	2022	% verschil 2022 t.o.v. 2021
Verzoeken		1.390	1.410	+1%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	340	480	+41%
	Nationaliteit niet vastgesteld	80	100	+25%
	Verzoek ingetrokken	690	950	+38%
	Totaal antwoorden	1.110	1.530	+38%
Ontvangen reisdocumenten		110	120	+9%
Totaal uitstaande verzoeken		2.570	1.890	-26%

Figuur 82: *Aantallen LP-aanvragen, antwoorden en ontvangen reisdocumenten, 2021-2022 (Bron: DT&V). Bij de overgang naar een nieuwe registratiesysteem zijn de achterliggende definities aangepast. De cijfers van 2021 en 2022 zijn daarom niet onderling vergelijkbaar.*

In 2022 heeft de Nederlandse overheid aan buitenlandse autoriteiten 1.410 verzoeken verzonden om de nationaliteit van een (vermeende) onderdaan vast te stellen. In 2022 werden 570 antwoorden ontvangen. Daarvan betrof 83% een vaststelling van de nationaliteit, bij 17% van de antwoorden werd de nationaliteit niet vastgesteld.[141] In 2022 is 950 maal een 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 2022 vaker resulteerden in vaststelling van de nationaliteit dan in 2021. Kabinetsinzet op migratiepartnerschappen, waaronder met Marokko, draagt daaraan bij. De Marokkaanse autoriteiten stelden in 2021 minder dan vijf keer de nationaliteit van een onderdaan vast tegenover 160 keer in 2022.

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. In de tussentijd kunnen omstandigheden als onttrekken aan toezicht of het indienen van opvolgende procedures maken dat er, ondanks de vastgestelde nationaliteit, (nog) niet verzocht wordt om afgifte van een (vervangend) reisdocument.

De DT&V kan om uiteenlopende redenen een verzoek intrekken, bijvoorbeeld omdat er 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.

[141] Dit betreft geen cohort. Bij de vaststelling van nationaliteit in 2022 kan het ook gaan om verzoeken uit 2021.

T&O		2021	2022	% verschil 2022 t.o.v. 2021
Verzoeken		570	440	-23%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	480	380	-21%
	Nationaliteit niet vastgesteld	40	20	-50%
	Verzoek ingetrokken	30	30	0%
	Totaal antwoorden	540	440	-19%
Ontvangen reisdocumenten		140	70	-50%
Totaal uitstaande verzoeken		70	60	+43%

Figuur 83: *Aantallen verzoeken op grond van T&O-overeenkomsten, antwoorden en ontvangen reisdocumenten, 2021-2022 (Bron: DT&V) Bij de overgang naar een nieuwe registratiesysteem zijn de achterliggende definities aangepast. De cijfers van 2021 en 2022 zijn daarom niet vergelijkbaar.*

De Nederlandse overheid heeft in 2022 440 verzoeken op grond van een T&O ingediend. In 220 werden 400 antwoorden ontvangen. Daarvan betrof 94% een vaststelling van de nationaliteit, bij 6% van de antwoorden werd de nationaliteit niet vastgesteld.[142] In 2022 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 belangrijk deel te verklaren doordat T&O-afspraken in de regel niet worden gemaakt met landen die beperkt bereidheid tonen onderdanen terug te nemen.

Buiten schuld

Voor vreemdelingen in Nederland die vertrekplichtig zijn, maar buiten hun schuld Nederland niet kunnen verlaten, is er een speciale verblijfsvergunning. De voorwaarden voor het verlenen van deze verblijfsvergunning zijn dat er geen twijfel bestaat over de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling en dat de vreemdeling zelf heeft geprobeerd te vertrekken uit Nederland en daarbij ook de hulp heeft ingeroepen van de DT&V.

	Aantal verleende vergunningen
2021	50
2022	60
% verschil 2022 t.o.v.2021	20%

Figuur 84: *Verblijfsvergunningen buiten schuld, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 werden 60 vergunningen verleend aan vreemdelingen die buiten hun schuld Nederland niet konden verlaten. In 2021 betrof dit 50 vreemdelingen.

Als gevolg van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 8 juni 2022 ontvangen amv's voor wie niet is vast komen te staan dat er sprake is van adequate opvang gedurende de asielprocedure, enkel een afwijzend besluit op hun asielaanvraag, zonder terugkeerbesluit. Het onderzoek naar adequate opvang dat de IND heeft opgestart, zal in die gevallen vervolgens door de DT&V worden opgepakt. Hangende het onderzoek naar adequate opvang behoudt een amv rechtmatig verblijf op grond van artikel 8 onder f van de Vreemdelingenwet.[143] Indien blijkt dat er, ondanks de medewerking van de amv, geen sprake is van adequate opvang dan zal er een buitenschuldvergunning verleend worden aan de amv.

[142] Dit betreft geen cohort. Bij de vaststelling van nationaliteit in 2022 kan het ook gaan om verzoeken uit 2021.
[143] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 29344, nr. 152.

5.4.3.3 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 uiteindelijke 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
2021	1.000	920	39%
2022	840	910	35%
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-16%	-1%	

Figuur 85: *Uitstel van vertrek hoofdaanvrager, 2021-2022 (Bron: IND)*

	Ingediende aanvragen	Afgehandelde aanvragen	Inwilligingspercentage
2021	390	390	34%
2022	330	330	39%
% verschil 2022 t.o.v. 202	-15%	-15%	

Figuur 86: *Uitstel van vertrek gezinsleden, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 werden in totaal 450 maal uitstel van vertrek verleend vanwege artikel 64. In 2021 was dit 490 maal. In 2022 werd het uitstel 320 maal aan een hoofdaanvrager verleend en 130 maal aan een gezinslid van de hoofdaanvrager.

5.4.4 Hoeveel vreemdelingen hebben een bestendige oplossing gekregen in het kader van LVV?

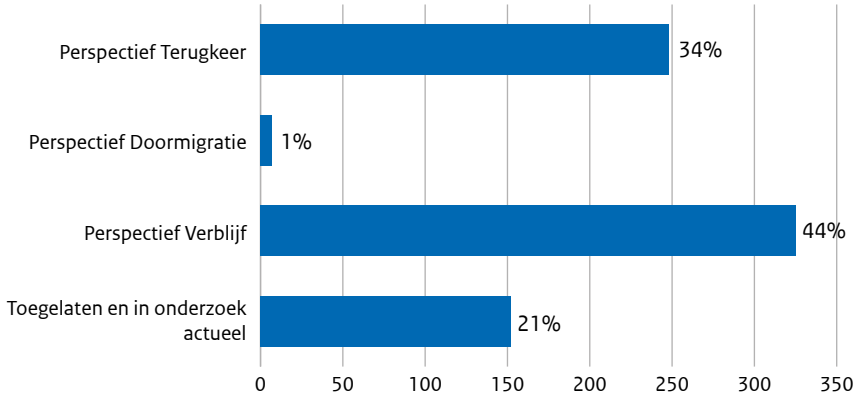
Sinds 2019 werken de VNG, vijf pilotgemeenten en rijkspartijen in het kader van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (hierna: LVV) samen om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en opvang. In vijf gemeenten, namelijk

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.

Gemeente	Capaciteit	Totaal toegelaten	Actuele bezetting	Totaal uitgestroomd
Amsterdam	360	880	330	550
Eindhoven	130	180	50	130
Groningen	300	560	150	410
Emmen	*Onderdeel van capaciteit Groningen*	40	20	20
Rotterdam	120	270	30	240
Utrecht	240	460	150	310
Totaal	**1.140**	**2.380**	**730**	**1.650**

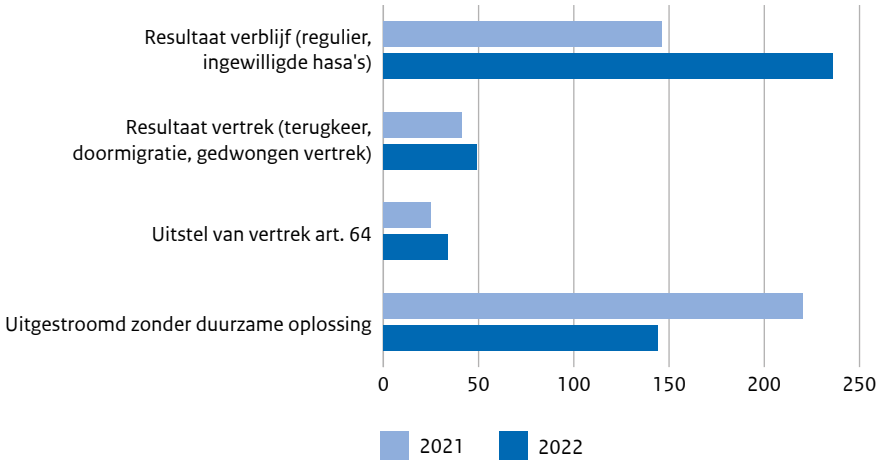
Figuur 87: *Bezetting LVV-pilots, 1 april 2019 t/m 31 januari 2023 (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2023)*

Er zijn vanaf de start van de LVV-pilot op 1 april 2019 tot en met 31 januari 2023 in totaal 2.380 vreemdelingen toegelaten tot de LVV. Hiervan zijn 1.650 vreemdelingen uitgestroomd en verblijven er 730 in de LVV. Landelijk bezien is de uitstroom licht stijgend ten opzichte van de instroom. De bezetting van de LVV is daarmee licht dalend tot ongeveer tweederde van de beschikbare capaciteit.



Figuur 88: *Perspectief van vreemdelingen in de LVV's (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2022)*

Op 31 januari 2023 was voor 79% van de vreemdelingen die in de LVV verbleven het perspectief bepaald. Van de groep waarvan een perspectief is bepaald, is 56% verblijf en 44% vertrek. Ten opzichte van een jaar geleden betekent dit een toename van het perspectief terugkeer. Op 31 januari 2022 was voor 30% van de vreemdelingen het perspectief vertrek.



Figuur 89: *Uitstroom uit LVV, 2021-2022 (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2021 en 31 januari 2022)*

Van alle vreemdelingen die tussen februari 2022 en januari 2023 zijn uitgestroomd uit de LVV is 62% uitgestroomd met een bestendige oplossing, waarvan 83% op basis van verblijf en 17% op basis van vertrek. De overige vreemdelingen vertrekken uit de LVV vanwege redenen als uitstel van vertrek op grond van artikel 64 Vw, of vanwege vertrek met onbekende bestemming, beëindiging van de LVV of strafrechtelijke detentie.

In oktober 2022 is door Regioplan, in opdracht van het WODC, een eindevaluatie opgeleverd van de pilotperiode van de LVV. Door deze eindevaluatie is meer inzicht verkregen over hoe het werken aan perspectief in de LVV verloopt. De onderzoekers concludeerden onder andere dat de LVV-pilots tot verbeteringen en beweging hebben geleid ten aanzien van oplossingen voor de problematiek rond ongedocumenteerden. Verder blijkt dat het bieden van opvang en begeleiding op de LVV tot positieve maatschappelijke effecten leidt. In de eindevaluatie worden ook belangrijke ontwikkelpunten benoemd. Voor ongeveer 40% van de uitgestroomde deelnemers werd geen oplossing gevonden. Hoewel de samenwerking omtrent terugkeerperspectieven is verbeterd in vergelijking met de beginfase van de pilots, is in de resultaten rond terugkeer nog duidelijk verbetering mogelijk. De eindevaluatie heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de inzichten die zijn verkregen uit de LVV-pilots en de belangrijke aandachtspunten en handvatten bij de verdere ontwikkeling.

Hoofdstuk 6
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 2022:

- In 2022 zijn ruim 29.000 vergunninghouders gehuisvest; het grootste aantal sinds 2017. Daarmee is een achterstand op de taakstelling huisvesting vergunninghouders van 3.728 personen omgebogen in een voorsprong van 1.793 gehuisveste vergunninghouders. Evenwel is het aantal vergunninghouders bij COA in 2022 toegenomen van 11.980 naar 16.200.
- Op 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 in werking getreden. In 2022 zijn ongeveer 25.900 nieuwkomers inburgeringsplichtig geworden op grond van de Wi2021 en 2.150 nog op grond van de Wi2013.
- In 2022 zijn 49.490 personen genaturaliseerd. 54% van de naturalisatieverzoeken was afkomstig van een vergunninghouder asiel.
- Op 1 oktober 2023 treden twee wetsvoorstellen inzake staatloosheid in werking. Het eerste wetsvoorstel betreft een vaststellingsprocedure staatloosheid. Met het tweede wetsvoorstel krijgen staatloos in Nederland geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven een mogelijkheid om onder voorwaarden in aanmerking te komen voor het Nederlanderschap.

6.1 Hoeveel vergunninghouders zijn gehuisvest?

Asielzoekers verblijven tijdens de asielprocedure in een opvanglocatie. Asielzoekers worden vergunninghouders 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 Rijksoverheid bepaalt elk half jaar hoeveel vergunninghouders iedere gemeente moet huisvesten. Het totale aantal wordt gebaseerd op het verwachte aantal vergunningen dat door IND wordt verleend en wordt verdeeld over gemeenten. Het 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	Achterstand	Hoogte taakstelling	Realisatie
2021 - I	1.640	13.500	9.590
2021 - II	5.586	11.000	12.787
2022 - I	3.772	10.000	11.928
2022 - II	1.833	13.500	17.126

Figuur 90: *Taakstellingen en realisatie huisvesting vergunninghouders, 2021-2022 (Bron: COA; peildatum 1 januari 2022 en 1 januari 2023)*[144]

In 2022 was de taakstelling voor gemeenten om in totaal 23.500 vergunninghouders te huisvesten. Deze verhoging ten opzichte van 2019 en 2020 werd onder andere veroorzaakt door de hogere asielinstroom, een toename van het aantal nareizigers en de toename in het inwilligingspercentages (zie hoofdstuk Asielmigratie).

Provincie	Stand op 1 januari 2022	2022-I		2022-II		Stand op 1 januari 2023[145]
		Taakstelling	Gehuisvest	Taakstelling	Gehuisvest	
Drenthe	71	285	392	382	398	-52
Flevoland	44	242	261	330	430	-75
Friesland	224	373	554	504	586	-39
Gelderland	534	1.206	1.562	1.623	2.119	-317
Groningen	214	334	405	452	483	112
Limburg	371	622	688	866	1.107	85
Noord-Brabant	449	1.474	1.872	1.990	2.377	-333
Noord-Holland	686	1.638	1.911	2.227	2.586	61
Overijssel	353	668	777	903	1.217	-70
Utrecht	467	780	832	1.054	1.622	-146
Zeeland	26	223	291	299	330	-73
Zuid-Holland	333	2.124	2.383	2.870	3.871	-946
Totaal	3.772	10.000 (9.969)[146]	11.928	13.500	17.126	-1.793

Figuur 91: *Taakstelling en realisatie huisvesting per provincie, 2022 (Bron: COA; Overzicht huisvesting vergunninghouders, 1 januari 2023).*

Gemeenten hebben in 2022 ruim 29.000 vergunninghouders gehuisvest, tegenover een taakstelling van in totaal 23.500 vergunninghouders. De netto achterstand op 1 januari ter grootte van 3.728 vergunninghouders is daarmee volledig ingelopen en omgebogen in een voorsprong van 1.793 personen aan het eind van het jaar. De al ingezette afname van de achterstand op de taakstelling is mede het gevolg van de bestuurlijke afspraken uit augustus 2022. Ondanks dat de afspraak om in de tweede helft van 2022 meer dan 20.000 vergunninghouders te huisvesten niet is gehaald, beginnen gemeenten de taakstellingsperiode 2023-I wel met een voorsprong op de taakstelling.

[144] Deze tabel geeft de stand weer zoals gepubliceerd in de Staatscourant en het Overzicht huisvesting vergunninghouders met peildata 1 januari 2022 en 1 januari 2023. De aantallen kunnen verschillen van overzichten met een andere peildatum.

[145] In deze tabel zijn de zogeheten correcties niet meegenomen. Er wordt bijvoorbeeld een correctie toegepast wanneer een vergunninghouder na een periode van tijdelijke huisvesting definitief wordt gehuisvest in een andere gemeente. De tabel rekent daarom niet volledig rond.

[146] Vanwege aanpassingen in de registratie van COA telt het aantal in deze kolom op tot 9.969. De taakstelling betreft wel 10.000.

Deze ontwikkeling is ook terug te zien als naar het niveau van provincies en individuele gemeenten wordt gekeken. Aan het begin van 2022 hadden 250 gemeenten (71%) een achterstand van gezamenlijk 4.272, tegenover 102 gemeenten (29%) met een gezamenlijke voorsprong van 524. Per 1 januari 2023 waren de verhoudingen omgedraaid en hadden 107 gemeenten (32%) een achterstand van gezamenlijk 1.835 personen tegenover 232 gemeenten (68%) met een gezamenlijke voorsprong van 3.453 personen.

Waar elke provincie met een netto achterstand begon, sloten negen van de twaalf provincies het jaar 2022 af met een netto voorsprong. De provincie Zuid-Holland was hierin absolute koploper met een voorsprong van 946 personen. Limburg, Noord-Holland en Groningen sloten af met een netto achterstand, waarbij het resultaat in Noord-Holland werd getekend door de achterstand in de gemeente Amsterdam (610) en voor Groningen een grote verschoonbare achterstand bestaat in aardbevingsgebied in de gemeente Eemsdelta (91).

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 migratieachtergrond, die gehuisvest moeten worden. Vanuit de rijksoverheid is daarom ook in 2022 extra inzet gepleegd om gemeenten te ondersteunen bij de 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 in de Nederlandse samenleving. Daarnaast werd daarmee bijgedragen aan het verlichten van de druk op de opvangcapaciteit van het COA.

Ondersteuning gemeenten bij huisvesting

- In 2022 is 49 miljoen beschikbaar gesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties via de regeling huisvesting aandachtsgroepen (RHA). Hiermee is een bijdrage geleverd aan de realisatie van 8.831 woningen voor aandachtsgroepen, waaronder vergunninghouders.
- In de tweede helft van 2022 is 100 miljoen beschikbaar gesteld door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de Stimuleringsregeling Flex. In 2022 is hiervan € 88 miljoen toegekend, waarmee in totaal 7363 woningen worden gerealiseerd. De woonruimten zijn bij de eerste verhuur of gebruik voor ten minste 30 procent voor ontheemden of vergunninghouders bestemd.
- Daarnaast is de Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting opgericht, die ondersteuning biedt aan gemeenten bij 85 projecten.[147]
- In 2022 hebben gemeenten via de Hotel- en Accommodatieregeling (HAR) 1.120 vergunninghouders in hotels of accommodaties in hun gemeente opgevangen. Een plaatsing in de HAR telt mee voor de taakstelling. Er zijn in 2022 370 personen vanuit een HAR-locatie naar huisvesting in gemeenten doorgestroomd. De regeling is in 2023 verlengd en loopt nu tot en met 31 december 2024. Daarnaast is de regeling uitgebreid. Met de uitbreiding kunnen meer vormen van vastgoed worden ingezet voor het aanbieden van tijdelijk onderdak aan vergunninghouders die in afwachting zijn van huisvesting in een gemeente. Ook kunnen gemeenten lege kamers in woningen waar een referent is gehuisvest die in afwachting is van nareizende familieleden, tijdelijk aanbieden aan andere vergunninghouders tot de nareizende familieleden zijn gearriveerd.

[147] Peildatum: medio januari 2023.

6.2 Voorinburgering, vroege integratie en participatie

Het is wenselijk dat nieuwkomers zo vroeg mogelijk 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.

Vergunninghouders die nog bij COA verblijven, hebben recht op een aanbod voor zogeheten voorinburgering. Ook worden er activiteiten met het oog op vroege integratie en participatie aangeboden. Sommige van deze activiteiten worden tevens aangeboden aan asielzoekers die een grote kans maken op een verblijfsvergunning.

De activiteiten aan vergunninghouders worden aangeboden in de eerste 14 weken nadat een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft ontvangen. Vergunninghouders verblijven momenteel vaak langer dan 14 weken na vergunningverlening bij COA. De gemeenten nemen vanaf het moment dat het COA de inburgeringsplichtige aan de gemeente koppelt, de regie over de inburgering over.

In 2022 zijn 14.480 screeningsgesprekken gevoerd in het kader van vroege integratie en participatie en zijn 5.880 begeleidingsgesprekken participatie gevoerd. Ook hebben 1.030 kansrijke asielzoekers deelgenomen aan een NT2-traject (Nederlands als Tweede Taal). Tot slot zijn in het programma Voorbereiding op inburgering 8.700 trajecten gerealiseerd.

Daarnaast zijn op minimaal 38 COA-locaties zogenoemde Meedoenbalies ingericht om het aanbod van werk, vrijwilligerswerk en andere vormen van participatie in de omgeving voor asielzoekers samen te brengen. Er zijn inmiddels al meer dan 56.000 matches gemaakt. Tot voor kort werden deze activiteiten niet structureel gefinancierd. Middels de voorjaarsnota 2023 zijn structurele middelen voor de Nt2-taallessen en 38 Meedoenbalies beschikbaar gesteld.

6.3 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. Deze groep inburgeringsplichtingen 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.

Wet inburgering 2021

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 is geworden. 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. Om die reden zijn er drie "leerroutes" om aan de inburgeringsplicht te voldoen: de B1-route, de onderwijsroute en de zelfredzaamheidsroute (z-route).

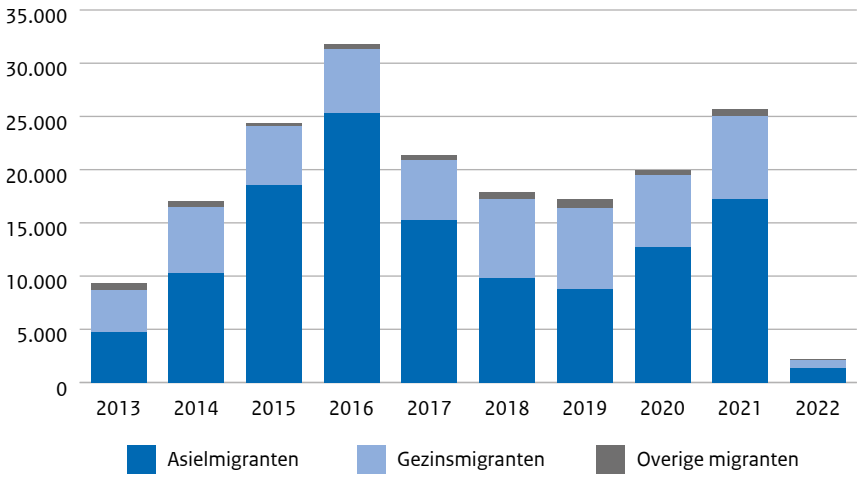
Inburgeringsplichtige nieuwkomers worden bij hun inburgering begeleid door de gemeente. Dat betekent onder andere dat de gemeente van elke inburgeringsplichtige een brede intake afnemen, op grond waarvan een persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) wordt opgesteld. Daarin wordt vastgelegd via welke leerroute betrokkene aan de inburgeringsplicht moet voldoen. Aan asielmigranten biedt de gemeente een inburgeringstraject aan. Gezins- en overige migranten moeten het inburgeringstraject zelf bekostigen, al dan niet met gebruikmaking van een sociale lening.

Ook andere partijen hebben een rol in de uitvoering van het nieuwe inburgeringsstelsel, zoals bijvoorbeeld de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het COA. DUO stelt onder andere vast of een nieuwkomer inburgeringsplichtig is en wanneer aan de inburgeringsplicht is voldaan. Ook behandelt DUO aanvragen van gezins- en overige migranten die in aanmerking willen komen voor een sociale lening.

In 2022 zijn in totaal ongeveer 25.900 nieuwkomers inburgeringsplichtig geworden op grond van de Wi2021. Het ging om ongeveer 18.700 asielmigranten, 6.800 gezinsmigranten en 400 overige migranten. Ongeveer 100 personen die in 2022 en 2023 inburgeringsplichtig zijn geworden op grond van de Wi2021 hebben inmiddels aan de inburgeringsplicht voldaan.[148]

Wet inburgering 2013

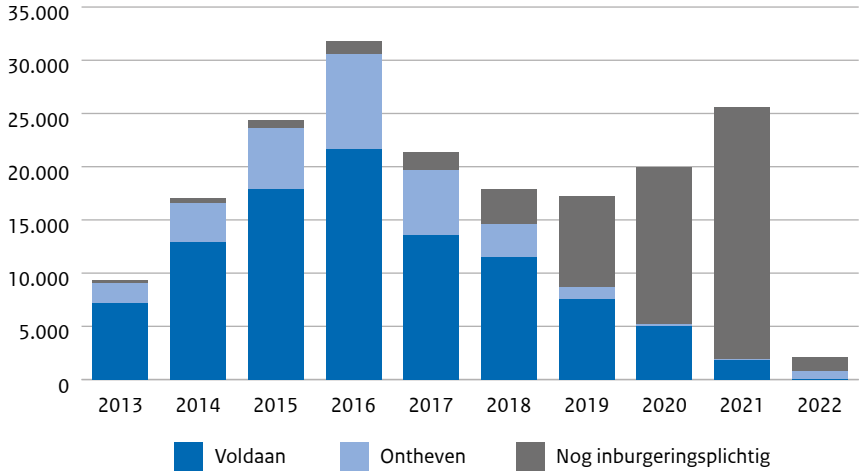
De Wet inburgering 2013 (Wi2013) is nog steeds van toepassing op inburgeraars onder de Wi2013 die nog niet aan de inburgeringsplicht hebben voldaan. Het taalniveau om aan de inburgeringsplicht te voldoen lag onder deze wet op niveau A2. Om meer maatwerk te kunnen bieden aan deze groep inburgeringsplichtigen, zijn per 1 januari 2022 enkele aanpassingen van de wet- en regelgeving in werking getreden. Tot die datum moest bijvoorbeeld een asielmigrant zijn gehele lening terugbetalen wanneer hij verwijtbaar niet op tijd aan zijn inburgeringsplicht voldeed. Vanaf die datum is gedeeltelijke kwijtschelding van de lening mogelijk bij een geringe termijnoverschrijding. Een aantal andere maatregelen zijn per 1 januari 2023 geïmplementeerd. Het gaat daarbij onder meer om een versoepeling van de ontheffingsmogelijkheden voor moeilijk lerende jongeren.



Figuur 92: *Inburgeringsplichtige migranten per cohort, 2013-2022 (Bron: Duo). Asielmigranten is inclusief nareizigers.*

[148] Bron: DUO, peildatum 1 mei 2023.

Het aantal inburgeraars is weergegeven per jaar (cohort) dat DUO de inburgeringsplicht heeft vastgesteld. Iemand wordt (van rechtswege) inburgeringsplichtig op het moment van bekendmaking van de verblijfsstatus. Het daadwerkelijk vaststellen van de inburgeringsplicht door DUO vindt altijd iets later plaats. Om die reden zijn er ook inburgeraars van wie pas in 2022 is vastgesteld dat zij inburgeringsplichtig zijn op grond van de Wi2013.



Figuur 93: *Afronding inburgeringsplicht per cohort, 2013-2022 (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. Deze termijn kan worden verlengd indien het niet aan de inburgeringsplichtige te verwijten valt wanneer betrokkene niet binnen deze termijn is ingeburgerd.

6.4 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 in beginsel 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.[149]

Naturalisatie	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingen
2021	59.680	55.930	98%
2022	45.090	51.480	97%
% verschil 2022 t.o.v. 2021	-24%	-8%	

Figuur 94: *In- en uitstroom naturalisatieverzoeken, 2021-2022 (Bron: IND)*

In 2022 waren 24.400 van de ingediende naturalisatieverzoeken afkomstig van vergunninghouders asiel ofwel 54% van het totaal aantal naturalisatieverzoeken. In 2021 waren 33.640 naturalisatieverzoeken afkomstig van vergunninghouders asiel ofwel 56%.

[149] Naturalisatie (ind.nl).

Het hoge aantal naturalisatieverzoeken in 2021 was gerelateerd aan de hoge asielinstroom in 2015/2016. 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.

6.4.1 Staatloosheid

Een onderwerp dat raakt aan het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit is dat van staatloosheid. Ingevolge twee VN-verdragen over staatloosheid kent Nederland een soepel beleid t.a.v. naturalisatie en optie, zoals een versnelde verkrijging van het Nederlanderschap voor staatlozen met rechtmatig verblijf na drie jaar i.p.v. vijf, en de mogelijkheid voor staatlozen die staatloos in Nederland zijn geboren om te opteren voor de Nederlandse nationaliteit na drie jaar rechtmatig verblijf. Het Nederlandse beleid was nog niet volledig in overeenstemming met de verdragen. Dit heeft geleid tot twee wetsvoorstellen die op 6 juni 2023 zijn aangenomen door de Eerste Kamer:

1. Wet vaststellingsprocedure staatloosheid; en
2. Wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap alsmede de intrekking van twee voorbehouden bij het Verdrag inzake de status van staatlozen.

Het eerste wetsvoorstel betreft het inregelen van een gerechtelijke procedure om op verzoek de gestelde staatloosheid vast te laten stellen door de rechter. Het tweede wetsvoorstel wijzigt de Rijkswet op het Nederlanderschap (artikel 6 RWN). Met dit voorstel krijgen staatloos in Nederland geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven een mogelijkheid onder voorwaarden in aanmerking te komen voor verkrijging van het Nederlanderschap via de optieprocedure. Het kind moet in het Koninkrijk zijn geboren, minimaal vijf jaar stabiel hoofdverblijf in het Koninkrijk hebben, sinds de geboorte staatloos zijn en in redelijkheid geen andere nationaliteit kunnen verkrijgen.

Deze wetsvoorstellen geven uitvoering aan de genoemde verdragen over staatloosheid, en zijn door het kabinet toegezegd naar aanleiding van het advies 'Geen land te bekennen' van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.[150] Beide wetsvoorstellen zullen op 1 oktober 2023 in werking treden.

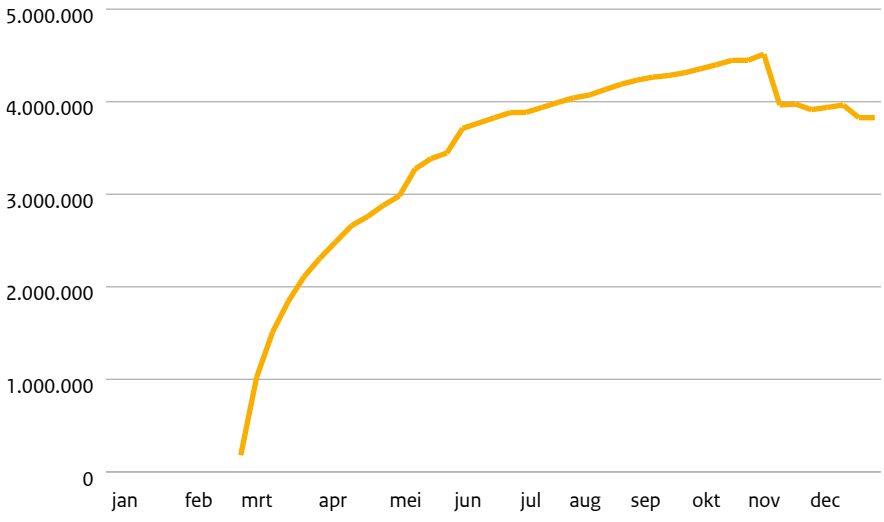
[150] Adviesraad voor Vreemdelingenzaken, Geen land te bekennen (2013).

Hoofdstuk 7
Ontheemden uit Oekraïne

Op 24 februari 2022 viel Rusland het buurland Oekraïne binnen. Vele Oekraïners, voornamelijk vrouwen en kinderen, ontvluchtten het land.[151] Verreweg de meeste ontheemden werden opgevangen in de buurlanden. Evenwel reisden ontheemden ook door naar andere landen, waaronder Nederland. Er wordt in Nederland een enorme inspanning geleverd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne door gemeenten, veiligheidsregio's, NGO's en vrijwilligers, ook nu de instroom lager is dan in de beginperiode en de oorlog langer duurt dan verwacht.

7.1 Europese context

De oorlog in Oekraïne gaat gepaard met de vlucht van een groot aantal ontheemden op zoek naar veiligheid en bescherming. In het EU-Werkingsverdrag is voorzien in een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom, uitgewerkt in de richtlijn tijdelijke bescherming van ontheemden. Op 4 maart 2022 is de Europese richtlijn tijdelijke bescherming (hierna: richtlijn)[152] geactiveerd. 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. Tussen 4 maart 2022 en 18 juli 2022 konden zogeheten derdelanders uit Oekraïne ook tijdelijke bescherming aanvragen in Nederland indien ze een permanente, humanitaire of tijdelijke verblijfsstatus hadden in Oekraïne. Vanaf 19 juli 2022 komen alleen derdelanders met een permanente verblijfsvergunning, met internationale bescherming of familieleden van personen die onder de richtlijn vallen hiervoor nog in aanmerking, vanwege toenemende indicaties dat derdelanders ten onrechte een beroep deden op opvang in Nederland. Daarnaast boden ook de meeste EU-lidstaten geen opvang aan derdelanders, ongeacht hun verblijfstatus. Op het hoogtepunt in 2022 waren er 4,5 miljoen personen geregistreerd onder de richtlijn.



Figuur 95: *Aantal vreemdelingen onder Richtlijn tijdelijke bescherming, 2022 (Bron: Europese Commissie/DG HOME)*

[151] Alle stukken die ten grondslag liggen aan besluitvorming inzake de Russische inval in Oekraïne zijn gepubliceerd op Rijksoverheid.nl

[152] COM Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

De EU speelt niet alleen in juridisch maar ook in operationeel opzicht een cruciale rol. Verschillende EU-instanties bieden operationele ondersteuning. Frontex is actief in alle aan Oekraïne grenzende EU-lidstaten en Moldavië. Nederland droeg in 2022 bij aan de operaties van Frontex in Estland en aan de grens tussen Moldavië en Roemenië. Daarnaast ondersteunt het Europees asielagentschap EUAA bij de implementatie van de richtlijn en de opvang van ontheemden, maar ook bij screening, registratie, informatieverstrekking en asielverwerking. Via het Civiele Beschermingsmechanisme wordt noodhulp in natura op Europees niveau gecoördineerd. Europol is actief in Slowakije, Polen, Roemenië, Hongarije en Moldavië om te ondersteunen in het kader van de veiligheid. 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. Voorts 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.

Een belangrijk deel van de Nederlandse activiteiten op Europees niveau is te herleiden tot het zogeheten 'tienpuntenplan'. Dit plan, dat op initiatief van de Europese Commissie 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 registratie-platform voor ontheemden op te zetten. Dat registratieplatform maakt inzichtelijk waar ontheemden zich hebben geregistreerd en kan ondersteunen bij het inzichtelijk maken van meervoudige registraties en van eventuele fraude.

De richtlijn is op 4 maart 2022 geactiveerd voor de duur van in eerste instantie één jaar. Naarmate in 2022 duidelijk werd dat de oorlog niet spoedig zou worden beëindigd en opvang van ontheemden derhalve noodzakelijk bleef, kondigde de Europese Commissie tijdens de JBZ-Raad van 10 oktober 2022 aan, conform de regels uit de richtlijn, dat het geen voorstel zou indienen om de richtlijn te laten eindigen per 4 maart 2023. Hiermee bleef de richtlijn automatisch geactiveerd met een duur van twee keer zes maanden, tot en met 4 maart 2024. Het is mogelijk om de activering van de richtlijn nog eenmaal te verlengen tot 4 maart 2025. Besluitvorming over verlenging wordt in het najaar van 2023 verwacht. Daarnaast kijkt het kabinet ook verder vooruit en verkent opties op nationaal en Europees niveau voor opvang en eventueel verblijfsrecht van ontheemden, ook na de maximale duur van de richtlijn.

7.2 Nationale context

Over het aantal ontheemden uit Oekraïne zijn cijfers beschikbaar van het CBS en van BZK.

Immigranten naar nationaliteit (Bron: CBS)
Dit betreft het aantal personen dat in 2022 naar Nederland is geïmmigreerd met de Oekraïense nationaliteit en is ingeschreven als ingezetene in de BRP. In 2022 zijn dit 104.511 personen. Het migratiemotief is veelal tijdelijke bescherming, maar personen kunnen ook om een andere reden naar Nederland zijn gemigreerd.

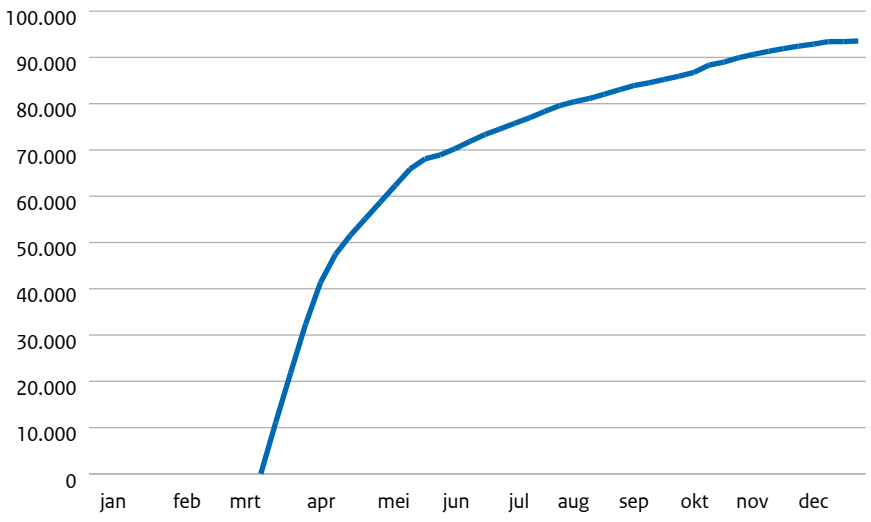
Migratie uit niet EU/EFTA landen met als migratiemotief tijdelijke bescherming (Bron: CBS)
Dit betreft het aantal personen dat in 2022 naar Nederland is geïmmigreerd met als migratiemotief tijdelijke bescherming en is ingeschreven als ingezetene in de BRP. Dit betreft 108.440 personen. Het kunnen zowel personen zijn met de Oekraïense nationaliteit als met een andere nationaliteit.

Ontheemden uit Oekraïne (Bron: BZK)
JenV ontvangt van BZK gegevens over inschrijvingen van ontheemden uit Oekraïne in de BRP. Dit betreft het aantal registraties van personen met de Oekraïense nationaliteit ingeschreven in de BRP, met een datum immigratie op of na 24 februari 2022. Op 31 december 2022 waren dit 87.340 personen. De uitschrijvingen, ofwel opschortingen, zijn hier al vanaf gehaald. De uitschrijvingen bestaan uit emigraties en een klein aantal overledenen. Het cumulatief aantal uitschrijvingen bedroeg op 31 december 15.870 personen.

Daarnaast stonden op 31 december 2022 6.640 ontheemden uit Oekraïne met een andere nationaliteit ingeschreven in de BRP. Het cumulatief aantal uitschrijvingen bedroeg 600 personen. Genoemde aantallen worden ook gepubliceerd op Rijksoverheid.nl.

Ontheemden die vallen onder de richtlijn tijdelijke bescherming en in Nederland bescherming zoeken, kunnen een asielaanvraag indienen. De IND neemt hierop echter geen beslissing zolang de richtlijn is geactiveerd. Vreemdelingen, afkomstig uit Oekraïne maar met een andere nationaliteit, of familieleden van personen die onder de richtlijn vallen, vallen ook onder de richtlijn mits zij in het bezit zijn van een permanente verblijfstatus of internationale bescherming genoten in Oekraïne.

Op 31 december 2022 stonden 87.340 ontheemden uit Oekraïne met de Oekraïense nationaliteit ingeschreven in de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP) en 6.640 personen met een andere nationaliteit.[153]

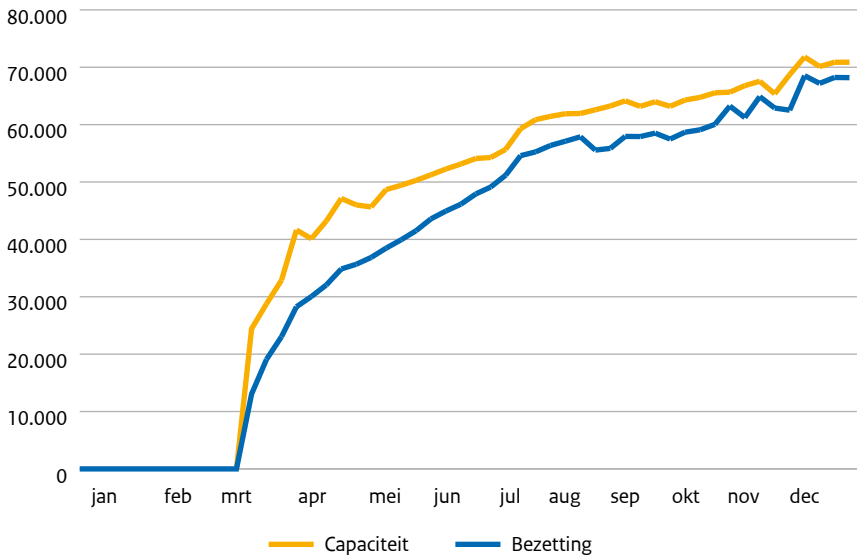


Figuur 96: *Aantal BRP-inschrijvingen door ontheemden uit Oekraïne (Bron: BZK)*

Opvang
Ontheemden uit Oekraïne hebben op grond van de richtlijn recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud en medische zorg. COA was, mede door de instroom, bezetting, en achterblijvende uitstroom van andere asielzoekers en statushouders, niet in staat om in de opvang van deze grote groep ontheemden te voorzien. Daarom zijn op 1 april 2022 de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking in werking gesteld. Vanaf deze datum heeft het kabinet de verantwoordelijkheid voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne bij de

[153] Bron: BZK (peildatum: 31 december 2022).

burgemeesters gelegd. De inwerkingstelling van het staatsnoodrecht geschiedt naar zijn aard op tijdelijke basis en mag niet langer voortduren dan strikt noodzakelijk. De Veiligheidsregio's en het ministerie van Justitie en Veiligheid hebben het Landelijk Coördinatiecentrum Vluchtelingen Spreiding ingericht en opdracht gegeven om ontheemden evenredig over het land te verdelen. Om te voorzien in een duurzamere juridische basis voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne is de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne aangeboden aan de Tweede Kamer.[154]



Figuur 97: *Capaciteit en bezetting gemeentelijke opvang (Bron: Knooppunt Coördinatie & Informatie Oekraïne KCIO))*

Eind 2022 waren er in Nederland ca. 71.000 plekken beschikbaar (capaciteit inclusief crisis-noodopvang). Er verbleven op dat moment ca. 68.000 personen in de gemeentelijke opvang.

Op 1 april 2022 is de Regeling opvang Ontheemden uit Oekraïne (hierna: RooO) van kracht geworden. De RooO stelt kaders voor het recht op leefgeld voor ontheemden uit Oekraïne, wanneer ze in de gemeentelijke of particuliere opvang verblijven. Verder stelt de RooO minimumnormen aan de opvang, bepaalt het wie kan worden toegelaten en wanneer verstrekkingen kunnen worden ingeperkt of ingetrokken. De RooO is ingericht om de opvang van ontheemden doeltreffend in te richten. Na de eerste versie zijn later in het jaar wijzigingen aangebracht met het oog op evenredigheid, duidelijkheid en verbeterde uitvoerbaarheid.

Aanpak overlast

Gemeenten hebben met enige regelmaat te maken met overlastgevend gedrag van ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke opvang. Omdat overlast verschillende oorzaken heeft, is er niet één gerichte oplossing voor deze problematiek en is een stapsgewijze aanpak nodig.

Voor de aanpak van overlast als gevolg van onaangepast gedrag binnen de opvanglocaties, is in afstemming met gemeenten en de VNG een handelingsperspectief opgesteld. Het handelingsperspectief heeft als doel om gemeenten te ondersteunen en handvatten te bieden bij de aanpak van overlast. Dit handelingsperspectief is op 13 juli 2023 met de gemeenten gedeeld. Het geheel bestaat uit een voorbeeld voor huishoudelijk reglementen, een maatregelenpakket en een handreiking voor het inrichten van lokale time-outlocaties. Daarnaast wordt in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) de bevoegdheid voor de burgemeesters ingeregeld om maatregelen te kunnen nemen bij overtreding van

[154] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 394, nr. 2.

huishoudelijke reglementen. Voor het voorkomen van overlast zijn er mogelijkheden tot het bekostigen van opleidingen van het personeel en zal er ook een klachtenprocedure de ontheemden beschikbaar worden gesteld. Dit is een eerste stap in de aanpak van overlast.

Onderwijs

Ruim een derde van de groep ontheemden uit Oekraïne is minderjarig. Kinderen en jongeren die leerplichtig of kwalificatieplichtig zijn, hebben recht op onderwijs in Nederland ongeacht hun verblijfsstatus. Veel kinderen volgen eerst les op een school die onderwijs geeft aan nieuwkomers, zoals een taalklas of een internationale schakelklas. Een aantal leerlingen start direct op een reguliere of speciale school. Vanwege de massale toestroom van Oekraïense leerlingen, is het met ingang van schooljaar 2022-2023 mogelijk gemaakt dat schoolbesturen een tijdelijke onderwijsvoorziening kunnen inrichten, specifiek gericht op onderwijs aan Oekraïense ontheemde leerlingen. Gemeenten zijn nauw betrokken vanwege de garantiefunctie voor het onderwijs. In december 2022 waren er 25.000 Oekraïense minderjarigen ingeschreven in het Nederlands primair en voortgezet onderwijs.[155]

Zorg

Op 1 juli 2022 is de Regeling Medische zorg voor ontheemden uit Oekraïne (hierna: RMO) ingegaan. Het zorgpakket van de RMO is zoveel als mogelijk gelijk aan de Regeling Medische zorg Asielzoekers (hierna RMA). Daarnaast wordt door gemeenten voorzien in begeleiding, ondersteuning en zorg voortkomend uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Jeugdwet. Vanuit de Wet Publieke Gezondheid wordt voorzien in het basistakenpakket jeugdgezondheidszorg, het prenataal huisbezoek en het Rijksvaccinatieprogramma. Vanuit JenV is een opdracht verleend aan twee tolkendiensten waardoor zorgverleners kunnen communiceren met Oekraïense patiënten.

In 2022 is tevens gewerkt aan een traject om Oekraïense psychologen zonder BIG-registratie zo snel mogelijk aan het werk te krijgen, zodat zij ondersteuning kunnen bieden aan ontheemden uit Oekraïne met psychische en psychosociale zorgbehoeftes. Afhankelijk van hun diplomawaardering kunnen zij, als basispsycholoog in de curatieve zorg of als professional in de preventieve zorg aan het werk.

Arbeidsmarkt

Tijdelijk beschermden hebben toegang tot de arbeidsmarkt. Sinds 1 april 2022 geldt, met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022, een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht (twv) 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 en het risico op misstanden en slechte arbeidsomstandigheden te signaleren en te verkleinen. 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. Volgens onderzoek van het CBS had op 1 november 2022 46% van de in Nederland verblijvende ontheemden tussen de 15 en 65 jaar betaald werk. Op 1 juli vorig jaar was dat nog 35%. Een update van deze cijfers voor 2023 wordt dit najaar verwacht.

Particuliere initiatieven

Sinds de aanvang van de oorlog is een groot aantal particuliere initiatieven tot stand gekomen, veelal gericht op het bieden van opvang en ondersteuning. Er zijn particulieren die bijdragen door bijvoorbeeld geld en goederen in te zamelen en/of hun huis voor korte of langere tijd openstellen voor ontheemden uit Oekraïne. Een consortium van het Rode Kruis, Vluchtelingenwerk Nederland, het Leger des Heils en TakeCareBNB onder de naam

[155] Bron: OCW (peildatum: 12 december 2022).

RefugeeHomeNL coördineert en faciliteert landelijk een gedeelte van de opvang die door particulieren wordt geboden en ontvangt daarvoor subsidie vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Tot en met april 2023 zijn door RefugeeHomeNL in totaal 3.390 ontheemden ondergebracht bij 1.660 gasthuishoudens. Bij de matching van ontheemden en gasthuishoudens wordt door RefugeeHomeNL in het bijzonder aandacht besteed aan veiligheid en het voorkomen van risicovolle situaties.

Terugkeer

De onzekerheid over het verdere verloop van de oorlog in Oekraïne weerhoudt ontheemden er niet van om vrijwillig, al dan niet tijdelijk, terug te keren naar Oekraïne. Een deel weet dit op eigen initiatief te realiseren. Voor het geval bijstand is gewenst, staat de Nederlandse overheid en in het bijzonder de DT&V klaar om te helpen, bijvoorbeeld door het faciliteren van buscharters naar de Oekraïense grens. In 2022 zijn 380 Oekraïense ontheemden met hulp van DT&V vertrokken. Gedwongen vertrek van Oekraïners vindt niet plaats.[156]

[156] Bron: DT&V (peildatum: 2 januari 2023).

Bijlagen

Bijlage I Jurisprudentie

Voor deze Staat van Migratie 2023 is een selectie gemaakt van de belangrijkste jurisprudentie uit 2022.

Uitspraken Hof van Justitie van de Europese Unie

Op 1 augustus heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-19/21. De zaak gaat over een niet-begeleide minderjarige vreemdeling die in Griekenland een asielverzoek had gedaan en aan de Griekse autoriteiten had gevraagd om te worden herenigd met zijn oom die rechtmatig in Nederland verblijft. Nederland heeft het overnameverzoek van Griekenland afgewezen omdat de identiteit van de vreemdeling en daarmee de gestelde familieband niet kan worden vastgesteld. Betrokkenen hebben tegen deze afwijzing van het overnameverzoek in Nederland een rechtsmiddel ingediend. Centraal staat de vraag of op grond van de Dublinverordening beroep kan worden ingesteld tegen de afwijzing van een overnameverzoek. Nederland heeft zich op het standpunt gesteld dat slechts tegen het overdrachtsbesluit rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Het Hof oordeelt echter dat de niet-begeleide minderjarige wel beroep kan instellen tegen de afwijzing van het overnameverzoek en dat een lidstaat daarin moet voorzien. Hoewel artikel 27, eerste lid, van de Dublinverordening op basis van een letterlijke uitlegging enkel een recht van beroep tegen een overdrachtsbesluit lijkt toe te kennen, sluiten de bewoordingen ervan niet uit dat een niet-begeleide minderjarige ook de afwijzing van een overname-verzoek moet kunnen aanvechten. Daartoe is volgens het Hof – onder meer - van belang dat de rechterlijke bescherming van een niet-begeleide minderjarige er niet van mag afhangen of jegens hem een overdrachtsbesluit dan wel een afwijzing overnameverzoek is genomen, omdat beide besluiten zijn recht op vereniging met een familielid kan aantasten. Voor niet-begeleide minderjarigen zijn volgens het Hof vanwege hun kwetsbaarheid specifieke procedurele waarborgen nodig.

Op 7 september heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-624/20. De zaak betreft een vreemdeling met de Ghanese nationaliteit die in 2013 een verblijfsvergunning heeft verkregen als gezinslid van een Unieburger. Het gaat hier om een verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU vanwege een situatie als bedoeld in het arrest van 10 mei 2017, Chavez-Vilchez e.a., C-133/15. Centraal staat de vraag of betrokkene in aanmerking komt voor een EU-verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen. Nederland heeft deze vergunning geweigerd omdat het verblijfsrecht als gezinslid van een Unieburger vanwege de tijdelijke aard ervan buiten de werkingssfeer valt van Richtlijn 2003/109 over de status van langdurig ingezetene. Het Hof oordeelt dat dit verblijfsrecht niet kan worden aangemerkt als 'uitsluitend om redenen van tijdelijke aard' en dus niet is uitgesloten van de werkingssfeer van deze richtlijn. Die richtlijn is niet van toepassing op derdelanders die uitsluitend om redenen van tijdelijke aard in een lidstaat verblijven of wiens verblijfsvergunning formeel beperkt is, en zich niet duurzaam kunnen vestigen. Onderhavig verblijfsrecht vertoont niet dat objectieve kenmerk. Dit verblijfsrecht is gerechtvaardigd opdat de Unieburger daadwerkelijk de belangrijkste aan die status ontleende rechten moet kunnen genieten zolang de afhankelijkheidsverhouding met de derdelander voortduurt. Deze situatie is in beginsel niet van korte duur, maar kan zich over een aanzienlijke periode uitstrekken. Daarbij is het hoofddoel van Richtlijn 2013/109 de integratie van derdelanders die duurzaam zijn gevestigd, welke integratie bovenal ontstaat door de legale en ononderbroken verblijfsduur van vijf jaar. Bovendien moet een derdelander met onderhavig verblijfsrecht een arbeidsvergunning worden verleend om te kunnen voorzien in de behoeften van zijn kind dat Unieburger is, hetgeen gedurende een langere periode de verankering van de derdelander in de lidstaat verder kan versterken.

Op 8 november heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie een uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaken C-704/20 en C-39/21. Beide zaken gaan over in bewaring

gestelde derdelandse vreemdelingen. In zaak C-704/20 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aan het Hof gevraagd of het Unierecht de rechter verplicht om op eigen initiatief te onderzoeken of een door de vreemdeling niet aan de orde gestelde rechtmatigheidsvoorwaarde over een bewaringsmaatregel eventueel niet is nageleefd. In zaak C-39/21 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch, eenzelfde vraag aan het Hof voorgelegd. Nederland heeft het standpunt ingenomen dat het Unierecht de nationale rechter niet verplicht tot deze ambtshalve rechtmatigheidstoets van een bewaringsmaatregel. Nederland kent in het bestuursrecht geen ambtshalve rechterlijke toetsing, tenzij het voorschriften van openbare orde betreft, hetgeen de bewaringsvoorwaarden niet zijn. Het Hof wijst er op dat het doel van de Terugkeerrichtlijn, de Opvangrichtlijn en de Dublinverordening is dat in elke lidstaat een regeling bestaat die de bevoegde rechterlijke autoriteit in staat stelt om, indien nodig na ambtshalve toetsing, de betrokkene in vrijheid te stellen zodra blijkt dat zijn bewaring niet of niet langer rechtmatig is. De bevoegde rechterlijke autoriteit moet daarom rekening houden met alle haar ter kennis gebrachte omstandigheden, op basis waarvan ook de niet-naleving van een uit het Unierecht voortvloeiende rechtmatigheidsvoorwaarde moet worden vastgesteld, ook al heeft de vreemdeling daar niet op gewezen. De rechterlijke autoriteit moet dus een rechtmatigheidsvoorwaarde ambtshalve aan de orde stellen, overeenkomstig het beginsel van hoor en wederhoor. Deze verplichte ambtshalve toets in bewaringszaken geldt ongeacht of de relevante wettelijke bepalingen van openbare orde zijn. Hierin verschilt het strikte kader voor bewaring en voortduring ervan van andere bestuurlijke geschillen.

Op 22 november heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-69/21. De zaak betreft een vreemdeling met de Russische nationaliteit die na de afwijzing van diens asielaanvraag dient terug te keren naar Rusland. Vanwege zijn gezondheidstoestand vraagt betrokkene om uitstel van vertrek. Betrokkene wordt in Nederland behandeld, onder meer door toediening van medicinale cannabis met het oog op pijnbestrijding. Deze medische behandeling is in Rusland niet toegestaan. Bij stopzetting van de pijnbehandeling als gevolg van terugkeer zal de pijn toenemen, de medische gesteldheid zal ongewijzigd blijven. Centraal staat de vraag of en hoe de enkele toename van pijn bij een ongewijzigd ziektebeeld in aanmerking moet worden genomen bij de vraag of de terugkeer zal leiden tot een schending van artikel 3 van het EVRM dan wel artikel 4 van het Handvest. Het Hof oordeelt dat het verbod op onmenselijke en vernederende behandelingen ook kan worden geschonden als de terugkeer de pijn vanwege een natuurlijk opgetreden ziekte verergert. Echter, niet elk risico van een toename van pijn als gevolg van de terugkeer levert een behandeling op strijdig met artikel 4 van het Handvest. Er moeten zwaarwegende en gegronde redenen zijn om aan te nemen dat sprake is van een reëel risico dat de pijn snel, aanzienlijk en zonder mogelijkheid van herstel toeneemt. Die ernstige redenen doen zich voor wanneer vaststaat dat de enige doeltreffende pijnbehandeling in het land van bestemming niet rechtmatig kan worden toegediend en dat het ontbreken van die behandeling zou leiden tot een dermate intense pijn dat dit in strijd zou zijn met de menselijke waardigheid. De lidstaat dient elke gegronde twijfel over dit risico weg te nemen teneinde een terugkeerbesluit uit te vaardigen of over te gaan tot verwijdering. Een vooraf in het nationale recht vastgestelde absolute termijn waarbinnen de pijn na terugkeer moet zijn toegenomen, mag niet worden gehanteerd. De toename van pijn kan ook geleidelijk zijn en pas na een bepaalde tijd aanzienlijk en onherstelbaar worden. Daarnaast concludeert het Hof dat uit de Terugkeerrichtlijn noch uit het Handvest volgt dat een lidstaat een verblijfsvergunning moet toekennen wanneer geen terugkeerbesluit of verwijderingsmaatregel kan worden opgelegd vanwege gezondheidsredenen. Wel dient bij het vaststellen van een terugkeerbesluit rekening te worden gehouden met de relevante aspecten van familie- en gezinsleven. Het Hof oordeelt dat de medische behandeling van een derdelander, zelfs als die illegaal verblijft, deel uitmaakt van diens privéleven, zodat de lidstaat moet nagaan of de terugkeerprocedure geen afbreuk doet aan het recht op privéleven. Hierbij staat de afwezigheid van dezelfde medische behandeling in het land van bestemming op zich niet in de weg aan de terugkeerprocedure.

Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op 13 juli heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202104387/1/V1) gedaan in een zaak over beschermenswaardig familieleven als bedoeld in artikel 8 van het EVRM. De zaak betreft een vreemdeling met de Syrische nationaliteit die in Nederland bij haar meerderjarige zoon wenst te verblijven. De IND stelt vast dat er geen 'meer dan gebruikelijke banden' tussen beiden zijn, zodat geen sprake is van familieleven. De aanvraag om een verblijfsvergunning is daarom afgewezen. Overeenkomstig de rechtspraak van de Afdeling is hierbij geen belangenafweging gemaakt. De Afdeling komt evenwel tot een wijziging van de rechtspraak. Uit jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet worden afgeleid dat de vaststelling 'familieleven' een kwestie van feitelijke aard is. Dit geldt ook voor het al dan niet bestaan van meer dan gebruikelijke banden, die noodzakelijk zijn voor beschermenswaardig familieleven, en tevens voor de belangenafweging. De Afdeling concludeert dat dezelfde feiten en omstandigheden van belang zijn voor deze drie beoordelingen. Omdat de vaststelling of familieleven bestaat en de belangenafweging elkaar beïnvloeden, is de Afdeling, anders dan voorheen, van oordeel dat de staatssecretaris bij een beroep op artikel 8 van het EVRM niet mag volstaan met de vaststelling of al dan niet beschermenswaardig familieleven bestaat. Er is altijd een belangenafweging vereist, waarbij de Staatssecretaris alle relevante feiten en omstandigheden moet betrekken.

Op 28 september heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202100736/1/V2) gedaan over opvolgende asielaanvragen waaraan voortzetting van een eerder ongeloofwaardig geachte bekering ten grondslag is gelegd. De vreemdelingen komen uit Iran en stellen daar gevaar te lopen als gevolg van hun bekering tot het christendom. In een eerdere procedure hebben zij dit ook gesteld, maar is de bekering ongeloofwaardig bevonden. Thans voeren zij opnieuw hun bekering aan met nieuwe feiten. De Staatssecretaris heeft de opvolgende asielaanvragen niet-ontvankelijk verklaard, omdat de overgelegde gegevens onvoldoende concrete aanknopingspunten bieden voor een andere beoordeling. De vreemdelingen betogen echter dat zij veel informatie hebben overgelegd waaruit blijkt dat zij na hun eerdere asielprocedure zijn doorgegaan met het uitoefenen van hun christelijke geloof. De Afdeling stelt voorop dat de Staatssecretaris mag verlangen dat de vreemdelingen zich concentreren op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden na de voorgaande procedure. Een vreemdeling die in een opvolgende procedure voortborduurt op een eerder ongeloofwaardig geachte bekering, moet toelichten wat er nieuw is en waarom dit tot een andere uitkomst moet leiden. De uitkomst van de voorgaande procedure blijft hierbij het uitgangspunt. Echter, nieuwe elementen en bevindingen kunnen ook invloed hebben op de wijze waarop de gegevens uit de voorgaande procedure moeten worden beoordeeld. Voor zaken over geloofsgroei betekent dit dat de Staatssecretaris de als nieuw aangedragen elementen en bevindingen moet beoordelen in samenhang met wat de vreemdeling in de voorgaande procedure over de gestelde bekering heeft aangevoerd. De Staatssecretaris heeft in zijn beleid over geloofsgroei onvoldoende het belang van deze procedure-overstijgende integrale geloofwaardigheidsbeoordeling onderkend.

Op 16 november heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202205526/1/V3) gedaan over de inbewaringstelling van een vreemdeling en in dat kader de tijdelijke plaatsing in een politiecel voorafgaand aan de plaatsing in Detentiecentrum Rotterdam. Centraal staat de vraag of de vreemdeling meerdere dagen in een politiecel mag worden geplaatst alvorens te worden overgebracht naar een speciale inrichting voor bewaring. De Staatssecretaris voert aan dat het niet mogelijk was om de vreemdeling, die op een vrijdag in bewaring is gesteld, in het weekend over te brengen naar Detentiecentrum Rotterdam. De Afdeling oordeelt dat ingevolge de jurisprudentie van het Hof van Justitie een vreemdeling alleen in een niet gespecialiseerde inrichting geplaatst kan worden als de bijzondere omstandigheden van het geval dat rechtvaardigen. De Afdeling heeft eerder

geoordeeld dat tijdelijke plaatsing in een politiecel mag om het vervoer naar en de plaatsing in een gespecialiseerde inrichting te regelen. In die zaak is dat binnen 24 uur gelukt. De Staatssecretaris heeft onvoldoende gemotiveerd waarom hij daar in deze zaak meerdere dagen voor nodig had. De gestelde onmogelijkheid om de vreemdeling in het weekend naar een gespecialiseerde inrichting over te brengen is derhalve geen bijzondere omstandigheid die meerdaagse detentie in een politiecel kan rechtvaardigen.

Op 14 december heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202102611/1/V3) gedaan over een vreemdeling met een verblijfsvergunning in Luxemburg die in Nederland een gevaar voor de openbare orde vormt. De Staatssecretaris heeft aan hem een terugkeerbesluit opgelegd en een inreisverbod van tien jaar uitgevaardigd. Vervolgens heeft de Staatssecretaris het vertrek van de vreemdeling naar Luxemburg gefaciliteerd en hem in het nationale systeem Executie en Signalering (E&S) gesignaleerd. Na enkele maanden is het besluit van de Staatssecretaris in het Europese registratiesysteem (SIS II) geregistreerd, maar de Luxemburgse autoriteiten besloten daarop de verblijfsvergunning niet in te trekken. De Afdeling concludeert in de eerste plaats dat de Staatssecretaris vanwege het terugkeerbesluit tot daadwerkelijke verwijdering had moeten overgaan in plaats van het vertrek naar de verblijfgevende lidstaat te faciliteren. Zolang de vreemdeling zijn verblijfsvergunning in de andere lidstaat behoudt, kan hij na verwijdering daar wel naar terugkeren. Voorts concludeert de Afdeling dat het terugkeerbesluit en inreisverbod hoe dan ook Europese werking hebben en dat het inreisverbod dat niet pas krijgt door registratie in SIS II. Het terugkeerbesluit en het inreisverbod konden dus niet enkele maanden bestaan naast het verblijfsrecht in Luxemburg, alleen omdat het verbod niet was geregistreerd in SIS II. Het wachten met signaleren in SIS II totdat de overlegprocedure met de andere lidstaat is doorlopen, is in strijd met het nuttig effect van de Terugkeerrichtlijn, juist omdat de andere lidstaten dat verbod dan niet kunnen handhaven. Daarnaast overweegt de Afdeling dat de overlegprocedure zo snel mogelijk moet worden opgestart, hetgeen ook al kan voordat het terugkeerbesluit wordt opgelegd en het inreisverbod wordt uitgevaardigd en in ieder geval zodra dat gebeurt. Zo wordt de tegenstrijdige situatie van een inreisverbod naast een verblijfsrecht in een andere lidstaat voorkomen of duurt die zo kort mogelijk. Tot slot overweegt de Afdeling dat de signalering in SIS II weliswaar kan worden omgezet naar een nationale signalering als de verblijfgevende lidstaat het verblijfsrecht niet intrekt. Echter, de nationale signalering kan alleen gekoppeld zijn aan een nationaal werkend inreisverbod, terwijl de Nederlandse wetgeving geen wettelijke grondslag kent voor een nationaal werkend inreisverbod. Het is aan de wetgever om desgewenst hierin te voorzien voor de gevallen waarin een vreemdeling een gevaar voor de openbare orde vormt en een andere lidstaat na overleg het verblijfsrecht van die vreemdeling niet intrekt.

Bijlage II 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 verschenen in de periode januari 2022-juni 2023

Policy brief EU-buitengrenzen
Adviesraad Migratie (AM)

Al langere tijd zijn er grote zorgen over de mensenrechtensituatie aan de buitengrenzen van de EU, constateert de AM. 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. Op basis hiervan doet de AM een aantal aanbevelingen die specifiek betrekking hebben op de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van Nederland.

EU-grenzen zijn ook onze grenzen | Publicatie | Adviesraad Migratie

Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Bureau Ateno

In dit onderzoek beantwoorden de onderzoekers de volgende onderzoeksvraag: Hoe kan de stijging in de periode 2018-2019 van het aantal incidenten op COA-locaties en de van misdrijven verdachte personen die op enig moment in het peiljaar op een COA-locatie verbleven worden geduid? Om deze vraag te beantwoorden werd een analyse uitgevoerd van incidenten op COA-locaties en van de criminaliteit waarvan COA-bewoners verdacht werden.

Incidenten en misdrijven op en rond COA-locaties (wodc.nl)

Asielopvang uit de crisis
Adviesraad Migratie (AM) en *Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB)*

In dit onderzoek betogen de AM en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) dat de crisisaanpak bij de opvang van asielzoekers ten koste gaat van de kwaliteit van de opvang. Ook zet die aanpak het maatschappelijk en politiek draagvlak voor de opvang voortdurend onder druk. Om uit de continue crisismodus te komen adviseren de AM en de ROB de regering om gemeenten te verplichten asielzoekers op te vangen die grote kans hebben op een asielvergunning (de zgn. 'kansrijke' asielzoekers).

Asielopvang uit de crisis | Publicatie | Adviesraad Migratie

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. 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

Migrating EAST (wodc.nl)

Tijd voor kwaliteit
Inspectie Justitie en Veiligheid

In dit onderzoek brengt de Inspectie Justitie en Veiligheid in kaart hoe de IND asielaanvragen in de Algemene Asielprocedure (AA) behandelt en formuleert leer- en verbeterpunten voor deze procedure. De Inspectie Justitie en Veiligheid stelt dat in de dagelijkse uitvoeringspraktijk van de AA belangrijke randvoorwaarden en kwaliteitswaarborgen tekort schieten. Daardoor is de kwaliteit van de asielbeslissing in te grote mate afhankelijk van de inzet van de individuele hoor- en beslismedewerkers. Volgens de Inspectie Justitie en Veiligheid vergroot dit het risico op subjectieve besluitvorming. Om asielaanvragen zorgvuldig af te kunnen handelen, moet de IND voldoende mensen, middelen en tijd krijgen.

Rapport Tijd voor kwaliteit | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid (inspectie-jenv.nl)

Woningdelen of zelfstandig een woning huren of kopen, de woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste jaren na aankomst in Nederland (2014-2018)
Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Het PBL constateert dat er een grote variëteit bestaat in woonontwikkelingen bij migranten. Dit onderzoek bekeek de woonsituatie van migrantenhuishoudens in de eerste periode na aankomst in Nederland. Bij aankomst delen met name migrantenhuishoudens die vanwege arbeid of studie naar Nederland zijn gekomen vaak een woning met andere huishoudens. Uit het onderzoek bleek dat migranten veel naar universiteitssteden trekken, maar dat een niet onaanzienlijk aandeel migranten zich in overige gemeenten vestigt, ook kleinere en plattelandsgemeenten.

Woningdelen of zelfstandig een woning huren of kopen (pbl.nl)

Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid
Adviesraad Migratie (AM)

De AM signaleert dat er veel vacatures zijn in de langdurige zorg en dat dit aantal naar verwachting zal blijven toenemen. Als het beleid niet verandert, kan het totale tekort in de langdurige zorg al oplopen tot ruim 85.000 werknemers in 2031. In dit rapport beveelt de AM aan om partnerschappen met zendende landen te ontwikkelen voor 'vakmigranten' om huidige en komende personeelstekorten in de langdurige zorg tegen te gaan.

Adviesrapport 'Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid. Hoe de langdurige zorg profijt kan hebben van vakmigranten' | Rapport | Adviesraad Migratie

Terugkeer: verschillende belangen en perspectieven
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Dit themanummer van het *tijdschrift Justitiële Verkenningen* gaat in op de terugkeerproblematiek vanuit verschillende perspectieven. Alle bijdragen belichten belangrijke aspecten van terugkeer. Gezamenlijk geven zij een veelzijdig beeld in de verschillende perspectieven van beleid, migrant en het land van herkomst. Volgens dit themanummer zijn er geen gemakkelijke oplossingen voor het terugkeerprobleem en is het onderwerp enorm complex.

Terugkeer: verschillende belangen en perspectieven (wodc.nl)

Een huis voor statushouders
Adviesraad Migratie (AM)

Volgens de AM zitten er al te lang te veel asielzoekers met een asielvergunning (statushouders) in de opvang voor asielzoekers. Dat belemmert hun integratie in de Nederlandse samenleving en houdt plekken bezet voor nieuwe asielzoekers, die daardoor zijn aangewezen op noodopvang. De AM pleit voor een combinatie van maatregelen om de uitstroom van statushouders uit de COA-opvang te stimuleren.

Adviesrapport Een huis voor statushouders | Publicatie | Adviesraad Migratie

Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten (SIM2020)
Sociaal Cultureel Planbureau (SCP)

Uit dit onderzoek van het SCP blijkt dat mensen met een migratieachtergrond die al langer in Nederland verblijven of in Nederland zijn geboren zijn, somber zijn over het politieke systeem en vaak discriminatie ervaren vanwege hun afkomst. De helft van hen vindt Nederland geen gastvrij land voor mensen met een migratieachtergrond.

Gevestigd, maar niet thuis. Eerste bevindingen uit de Survey integratie migranten (SIM2020) | Publicatie | Sociaal en Cultureel Planbureau (scp.nl)

Realisme rond richtgetallen
Adviesraad Migratie (AM)

De AM beargumenteert in dit het rapport dat de inzet van richtgetallen binnen het migratiedomein kan bijdragen aan een meer toekomstgericht, coherent en maatschappelijk verankerd migratiebeleid. Het onderzoek wijst uit dat door externe factoren, zoals oorlog elders, de nationale overheid beperkte grip heeft over asielmigratie, anders dan bij *arbeidsmigratie*. Volgens de AM biedt het Canadese model van richtgetallen, aanknopingspunten.

Adviesrapport 'Realisme rond richtgetallen - Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid' | Publicatie | Adviesraad Migratie

Bijzonder ingewikkeld om aan papieren te komen, een verkennend onderzoek naar de nationaliteit en verblijfspositie van Roma in Nederland
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), *Verwey-Jonker Instituut*

Het doel van dit onderzoek was om een beschrijving te geven van de achtergronden van de staatloze Roma en Roma die in Nederland verblijven waarvan de nationaliteit onbekend is en om vast te stellen wat hun verblijfspositie is. Ook werd gekeken naar mogelijke oplossingen voor staatloosheid en nationaliteit onbekend en mogelijke verblijfsproblematiek.

'Bijzonder ingewikkeld om aan papieren te komen' (wodc.nl)

Interstatelijke betrekkingen en terugkeer
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Elk jaar geven de lidstaten van de Europese Unie ongeveer 500.000 terugkeerbesluiten af aan personen die geen legaal verblijf (meer) hebben, constateert het WODC. Als personen niet zelf vertrekken, lopen ze het risico gedwongen teruggestuurd te worden. De uitvoering van gedwongen terugkeer vereist vaak medewerking van landen waarvan de persoon die het terugkeerbesluit ontvangt onderdaan is, en is dus gedeeltelijk afhankelijk van de intergouvernementele relaties tussen EU+ landen en niet-EU+ landen. Het WODC heeft drie samenhangende studies uitgevoerd naar de invloed van deze relatie sop terugkeer.

- **Deel 1: Een beoordeling van de validiteit en betrouwbaarheid van EU-gegevens over terugkeerbesluiten en terugkeer**
  In deel 1 van het onderzoek heeft het WODC de validiteit en betrouwbaarheid van terugkeer-data van Eurostat onderzocht. Het doel was om te onderzoeken of en hoe de terugkeer-data van Eurostat kunnen worden gebruikt om onderzoeksvragen te beantwoorden over factoren die de terugkeerpercentages tussen EU-lidstaten en derde landen beïnvloeden. Het WODC concludeert dat de huidige Eurostat-gegevens behoorlijke methodologische beperkingen hebben.

Intergovernmental relations and return - Part 1: Measuring enforced return to Europe (wodc.nl)

- **Deel 2: Van papier naar praktijk? EU-brede en bilaterale terugkeerovereenkomsten tussen EU+- en niet-EU+-landen en hun effecten op gehandhaafde terugkeer**
  In deel 2 heeft het WODC door middel van kwantitatieve analyse de effecten van verschillende terugkeer-overeenkomsten op het gedwongen terugkeerpercentage van EU+ landen naar niet-EU+ landen onderzocht. Het WODC stelt dat het implementeren van een terugkeerovereenkomst op EU-niveau niet leidt tot aantoonbare hogere terugkeerpercentages. Daarentegen leidt het implementeren van een terugkeerovereenkomst op bilateraal niveau volgens de analyse van het WODC wel tot iets hogere terugkeerpercentages, maar allen voor de wettelijk bindende readmission agreements.

Intergovernmental relations and return - Part 2: From paper to practice? (wodc.nl)

- **Deel 3: Voorbij terugkeerovereenkomsten. Een eerste verkenning van Nederlandse en Noorse strategieën om terugkeer naar Afghanistan, Iran en Irak te bewerkstelligen**
  Het derde deel van het project onderzoekt of Nederland en Noorwegen van elkaars ervaringen en strategieën kunnen leren door de ervaringen en strategieën van beide landen met betrekking tot gedwongen terugkeer naar Afghanistan, Iran en Irak met elkaar te vergelijken. Het WODC stelt dat zowel Nederland als Noorwegen grote moeilijkheden ondervinden bij het doen terugkeren van Afghanen, Iraniërs en Irakezen die een terugkeerbesluit krijgen en identificeert strategieën die Nederland en Noorwegen hebben ontwikkeld om terugkeer naar Afghanistan, Iran en Irak te bewerkstelligen.

Intergovernmental relations and return - Part 3: Beyond return frameworks (wodc.nl)

Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Regioplan beleidsonderzoek

Het doel van deze eindevaluatie was om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de pilot Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV) en daaruit lessen te trekken voor de toekomst. Om effectiviteit te kunnen bepalen is gekeken naar welke resultaten zijn behaald in termen van gerealiseerde in- en uitstroom en naar andere maatschappelijke effecten die ervaren

worden sinds de invoering van de LVV. Uit het onderzoek blijkt dat voor de deelnemers die tot 1 juli 2022 zijn uitgestroomd (in totaal 1258 personen) voor bijna 60 procent een oplossing gevonden is, zoals vertrek uit Nederland, legaliseren van verblijf of doormigratie. Uit de analyse komt naar voren dat het bereiken van een (semi-)bestendige oplossing zowel samenhangt met achtergrondkenmerken als met de gemeenten waar de deelnemers verblijven. Uit het onderzoek blijkt dat de LVV ook bredere maatschappelijke effecten heeft, zoals beter zicht op de problematiek van vreemdelingen die in de betrokken gemeenten verblijven.

Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening (wodc.nl)

Tijdsdruk bij opleggen vreemdelingenbewaring
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Universiteit Leiden

Doel van het onderzoek was te bezien of het loskoppelen van het moment van aanzegging van bewaring en de uitreiking van het daadwerkelijke besluit kan bijdragen aan de terugkeer van vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven door een intensievere inzet van bewaringstelling. Het onderzoek beargumenteert dat de mogelijkheden in de bestaande wet- en regelgeving om meer tijd te nemen voor het motiveren van een bewaringsmaatregel beperkt zijn en dat het 'losknippen' binnen de huidige wetgeving en jurisprudentie niet mogelijk is. Daarnaast adviseren de onderzoekers om het ophoudingstermijn naar negen uur te verlengen om de ervaren tijdsdruk te verminderen en om te werken met alternatieven voor vreemdelingenbewaring.

Tijdsdruk bij opleggen vreemdelingenbewaring (wodc.nl)

Verantwoord vertrek vreemdelingen
Inspectie Justitie en Veiligheid

Volgens de Inspectie Justitie en Veiligheid gaan de regievoerders van de DT&V te werk volgens vaste procedures en nemen zij in mindere mate de vertrekwensen van vreemdelingen in overweging bij het realiseren van vertrek uit Nederland. Daarnaast kwam naar voren dat regievoerders op een verschillende manier te werk gaan. Tenslotte signaleert het onderzoek ook indicaties dat bijzondere omstandigheden van vreemdelingen niet altijd worden meegenomen in het terugkeerproces.

Rapport Verantwoord vertrek vreemdelingen | Rapport | Inspectie Justitie en Veiligheid (inspectie-jenv.nl)

Van incident tot misdrijf?
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Dit rapport bouwt voort op het eerder verschenen rapport 'Incidenten en misdrijven door COA-bewoners 2017-2021' en duidt de daar beschreven cijfers. Specifiek gaat het onderzoek in op de vraag of er een verband is tussen betrokkenheid van bewoners bij incidenten en bij misdrijven. Het onderzoek wijst erop dat er inderdaad een verband is tussen betrokkenheid bij incidenten en misdrijven. COA-bewoners die betrokken zijn geweest bij een incident worden gemiddeld 2,75 keer vaker geregistreerd als verdachte van een misdrijf dan bewoners die nooit betrokken waren bij een incident. Daarnaast stelt het onderzoek dat het type incident waar een bewoner bij betrokken was, uitmaakt voor het aantal verdachtenregistraties en dat vooral mensen die betrokken waren bij fysieke geweldsincidenten vaker verdacht worden van een misdrijf.

Van incident tot misdrijf? (wodc.nl)

Evaluation of Awareness Raising Campaigns for (Potential) Migrants
Center for Evaluation and Development (C4ED)

Deze evaluatie bevat een vergelijkende analyse van vier door Nederland gefinancierde bewustmakingscampagnes in Nigeria, Irak en Afghanistan. Het rapport komt tot conclusies over de mate waarin de verschillende benaderingen effectief en efficiënt zijn geweest in het veranderen van het bewustzijn, de kennis, de houding en het gedrag van (potentiële) migranten met betrekking tot irreguliere migratie.

Evaluation of Awareness Raising Campaigns for (Potential) Migrants | Report | Government.nl

Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders – Asiel en integratie 2023
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Cohortstudie van asielmigranten die in de periode januari 2014 tot juli 2022 naar Nederland zijn gekomen of een verblijfsvergunning hebben ontvangen, met cijfers op het gebied van gezinshereniging, huisvesting, inburgering, onderwijs, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, zorggebruik, inkomen en geregistreerde criminaliteit. Deze publicatie bestaat uit een webpublicatie met beschrijving van de resultaten en een interactief dashboard.

Asiel en integratie 2023 – Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders (cbs.nl)

Bijlage III Methodologie

In de Staat van Migratie zijn in beginsel 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 cijfers die elders onafgerond of afgerond op vijftallen zijn gepubliceerd. Deze zijn ook in de Staat van Migratie niet op tientallen afgerond. Dit geldt bijvoorbeeld voor aantallen van het CBS, EuroStat en het ECID.

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 2022 is 31 december 2022 of 1 januari 2023 als peildatum gehanteerd; voor 2021 is 31 december 2021 of 1 januari 2022 als peildatum gehanteerd. 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. Veel van de onderliggende data is gepubliceerd als open data[157], 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 tijdspanne 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.

[157] data.overheid.nl/communities/open-data-migratieketen

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; of
- van wie de asielaanvraag is afgewezen en die Nederland moeten verlaten.

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. Ook beoordeelt de IND namens de minister van Buitenlandse Zaken visumaanvragen.

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 kinderwoongroepen (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 als taak het binnenlands vreemdelingentoezicht, het controleren, identificeren en overdragen van criminele (il)legale vreemdelingen aan de strafrechtketen en/of aan de vreemdelingenketen ter fine van uitzetting. De politiële vreemdelingentaak is belegd binnen de diensten Regionale Recherche. De expertise ligt bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). Vanuit de basisteams wordt bijgedragen aan de uitvoering van deze taak.

Daarnaast houdt de afdeling AVIM zich ook bezig met de opsporing van migratiecriminaliteit en mensenhandel. De basisteams van politie kunnen worden betrokken wanneer sprake is van verstoring van de openbare orde door vreemdelingen.

Het uitvoeren van grenscontroles 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 koppelvlakken. 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 zogenaamde koppelvlakken. 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
gvva	gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid
GL	Gezinslocatie
hasa	Herhaalde asielaanvraag
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

September 2023 | 23405777