Ministerie van Justitie en Veiligheid

De Staat van Migratie

2024

De Staat van Migratie 2024

Inhoudsopgave

Inleiding 6

Hoofdstuk 1 Migratiebeleid: continu in ontwikkeling 18

Hoofdstuk 2 Migratie van buiten de EU 36
2.1 Reguliere migratie van buiten de EU naar EU-lidstaten 38
2.2 Reguliere migratie van buiten de EU naar Nederland 38
2.2.1 Immigratie en emigratie 38
2.2.2 Aantal aangevraagde en afgegeven verblijfsvergunningen regulier 39
2.2.3 Referenten 40
2.2.4 Soorten verblijfsvergunningen 41
2.3 Verblijfsduur van migranten van buiten de EU in Nederland 53
2.3.1 Verblijfsduur 53
2.3.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd 53

Hoofdstuk 3 Migratie van binnen de EU 54
3.1 Migratie tussen de EU-lidstaten onderling 55
3.2 Migratie vanuit de EU naar Nederland 56
3.2.1 Vrij verkeer van personen en diensten 56
3.2.2 Aantal EU-migranten in Nederland 58
3.2.3 Positie van EU-migranten in Nederland 61
3.2.4 EU-studenten in Nederland 68
3.3 Verblijfsduur EU-migranten in Nederland 69

Hoofdstuk 4 Asielmigratie 71
4.1 Asielmigratie wereldwijd 72
4.1.1 Internationale oplossingen 73
4.1.2 Bijdrage Nederland op internationaal niveau 73
4.2 Asielmigratie naar de EU 80
4.2.1 Asielaanvragen in de EU 80
4.2.2 Herkomst van asielzoekers in de EU 82
4.2.3 Beslissingen op asielverzoeken in de EU 82
4.2.4 Secundaire migratie 86
4.3 Asielmigratie naar Nederland 89
4.3.1 Asielaanvragen in Nederland 89
4.3.2 Asielopvang 93
4.3.3 Doorlooptijd asielprocedure 97
4.3.4 Beslissingen op asielaanvragen 98
4.3.5 Beroep 100

Hoofdstuk 5 Ontheemden uit Oekraïne 102
5.1 Europese context 103
5.2 Nationale context 104

Hoofdstuk 6 Toezicht en vertrek 107
6.1 Grenstoezicht 108
6.1.1 Grenstoezicht 108
6.1.2 Grenscontrole aan de Europese buitengrenzen 109
6.1.3 Irreguliere overschrijding van de Europese buitengrenzen 109
6.1.4 Toegangsweigering aan de Nederlandse buitengrens 111
6.1.5 Identiteits- en/of documentfraude 112
6.1.6 Mensensmokkel 113
6.1.7 Inklimmers 113
6.2 Toezicht op rechtmatig verblijf van vreemdelingen 114
6.2.1 MTV-controles 114
6.2.2 Binnenlands vreemdelingentoezicht 114
6.2.3 Toezichtsmaatregelen 115
6.2.4 Vreemdelingenbewaring 115
6.3 Openbare orde 116
6.3.1 Ongewenstverklaringen en zware inreisverboden 116
6.3.2 Intrekkingen en afwijzingen verblijfsvergunningen 117
6.4 Vertrek 117
6.4.1 Vertrek uit de EU 118
6.4.2 Vertrek uit Nederland 121
6.4.3 Ondersteuning bij zelfstandig vertrek 124
6.4.4 Identiteitsvaststelling ten behoeve van vertrek 125
6.4.5 Vertrek van specifieke doelgroepen 127
6.5 Uitstel van vertrek en verblijfsvergunningen “buiten schuld” 128
6.5.1 Uitstel van vertrek 128
6.5.2 Verblijfsvergunning “buiten schuld” 129
6.6 Landelijke Vreemdelingenvoorziening 129

Hoofdstuk 7 Huisvesting, inburgering, Nederlanderschap en staatloosheid 131
7.1 Huisvesting 132
7.1.1 Huisvesting vergunninghouders 132
7.1.2 Huisvesting arbeidsmigranten 135
7.2 Inburgering 136
7.2.1 Vroege participatie en integratie en voorinburgering 136
7.2.2 Inburgeringstrajecten 137
7.2.3 Uitstroom inburgeraars 138
7.3 Verlening en verkrijging Nederlanderschap 139
7.4 Staatloosheid 139

Bijlagen 140
Bijlage I Procesbeschrijvingen 141
Bijlage II Jurisprudentie 154
Bijlage III Onderzoeken 157
Bijlage IV Methodologie 161
Bijlage V Organisaties 162
Bijlage VI Afkortingen 166

Inleiding

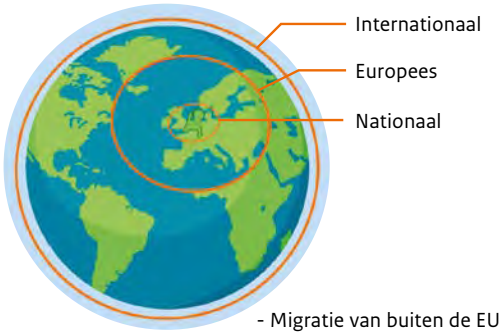
Voor u ligt de vierde editie van de Staat van Migratie. De Staat van Migratie 2024 zet de relevante cijfermatige en beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van migratie in 2023 op een integrale, feitelijke en samenhangende wijze op een rij. Het uitgangspunt is om een zo feitelijk mogelijk overzicht te bieden over de volle breedte van het migratiedomein. De informatie in deze rapportage is tot medio mei 2024 bijgewerkt.

Opbouw hoofdstukken

De Staat van Migratie begint met een hoofdstuk waarin de belangrijkste beleidsontwikkelingen binnen de EU en het nationale migratieterrein in 2023 op een rij zijn gezet. Hoofdstukken 2 tot en met 7 bevatten per thema de cijfermatige gegevens over 2023. Deze gegevens worden steeds vergeleken met het voorgaande jaar.

De thematische hoofdstukken zijn op vergelijkbare wijze opgebouwd. Eerst wordt het internationale en het Europese[1] perspectief gegeven, gevolgd door een overzicht van nationale cijfermatige gegevens. Zo veel mogelijk is getracht deze gegevens te duiden, zeker bij een grote toe- of afname.

Bij de Staat van Migratie zijn enkele bijlagen gevoegd met daarin onder andere beschrijvingen van de belangrijkste processen in de migratieketen, overzichten van belangrijke jurisprudentie en een onderzoeksoverzicht.



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

Afbakening en methodologie

In deze rapportage staat het fenomeen migratie centraal. Onder migratie wordt daarbij verstaan “de verplaatsing van (groepen) mensen van de ene plaats naar de andere”. Dit kan om verschillende redenen zijn, bijvoorbeeld voor werk of studie, de liefde of omdat ze op de vlucht zijn voor oorlog. Deze rapportage geeft inzicht in de diverse typen migratiebewegingen, de daarbij behorende juridische en beleidskaders en de aantallen in 2023. Het functioneren van de uitvoeringsorganisaties binnen het migratiedomein is geen onderdeel van deze rapportage, maar is opgenomen in diverse Standen van de Uitvoering.

[1] In de Staat van Migratie wordt met de term ‘Europese’ gedoeld op de Europese Unie.

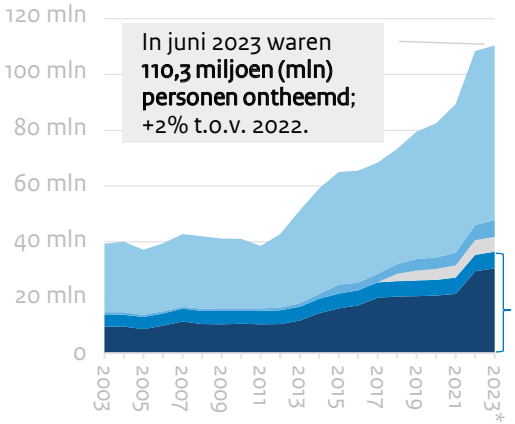
Hoewel Nederland als land ook verantwoordelijkheid draagt voor het migratiebeleid van de Openbare Lichamen Bonaire, Saba en Sint-Eustatius (oftewel Caribisch Nederland), beperkt deze editie zich tot Europees Nederland.[2]

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

[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.

2023 in internationaal en Europees perspectief

ONTHEEMDEN (UNHCR)



In juni 2023 waren **110,3 miljoen (mln) personen ontheemd**; +2% t.o.v. 2022.

62,5 mln IDPS (intern ontheemden)

6,1 mln asielzoekers

5,3 mln anderen die bescherming behoeven

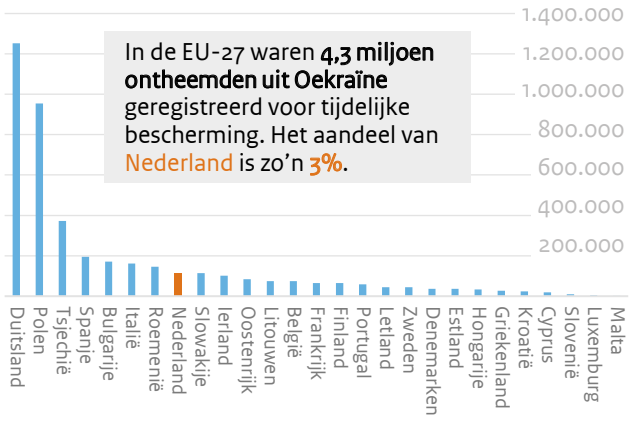
36,4 mln vluchtelingen (*UNHCR + UNRWA*)

- **52%** van de vluchtelingen onder UNHCR-mandaat en anderen die internationale bescherming behoeven komt uit drie landen:

Syrië - 6,5 mln
Afghanistan - 6,1 mln
Oekraïne - 5,9 mln

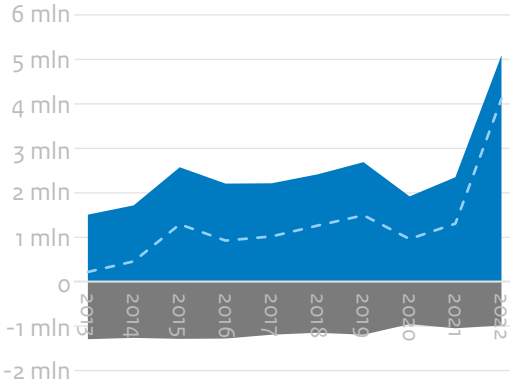
- **Top 5** opvanglanden:
  1. Iran – 3,4 mln
  2. Turkije – 3,4 mln
  3. Duitsland – 2,5 mln
  4. Colombia– 2,5 mln
  5. Pakistan – 2,1 mln

ONTHEEMDEN UIT OEKRAINE (UNHCR)



In de EU-27 waren **4,3 miljoen ontheemden uit Oekraïne** geregistreerd voor tijdelijke bescherming. Het aandeel van Nederland is zo'n **3%**.

IMMIGRATIE EN EMIGRATIE EU-27 (EUROSTAT)*



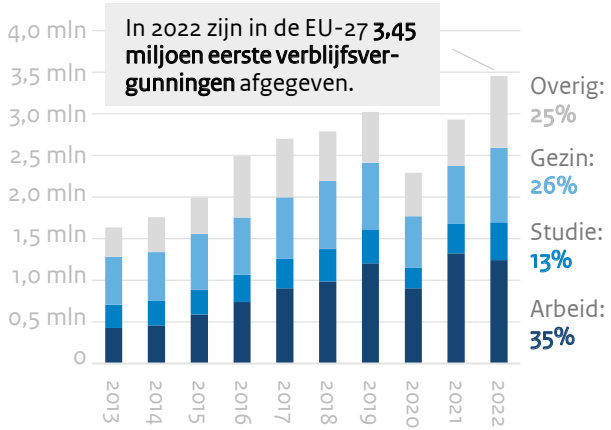
Immigratie: **5,09 mln**

Migratie-saldo: **+4,11 mln**

Emigratie: **0,98 mln**

*2023 is nog niet beschikbaar

VERBLIJFSVERGUNNINGEN EU-27 (EUROSTAT)*



In 2022 zijn in de EU-27 **3,45 miljoen eerste verblijfsver-gunningen** afgegeven.

Overig: **25%**

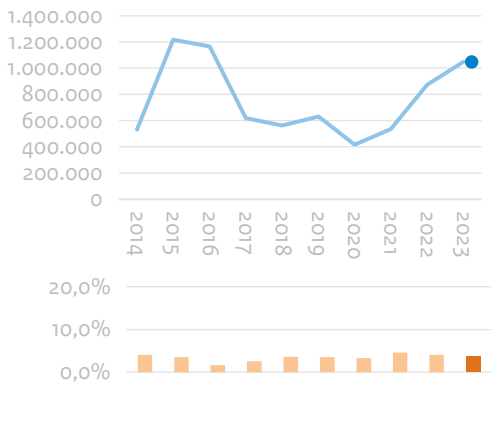
Gezin: **26%**

Studie: **13%**

Arbeid: **35%**

*2023 is nog niet beschikbaar

ASIELMIGRATIE NAAR EU-27 (EUROSTAT)

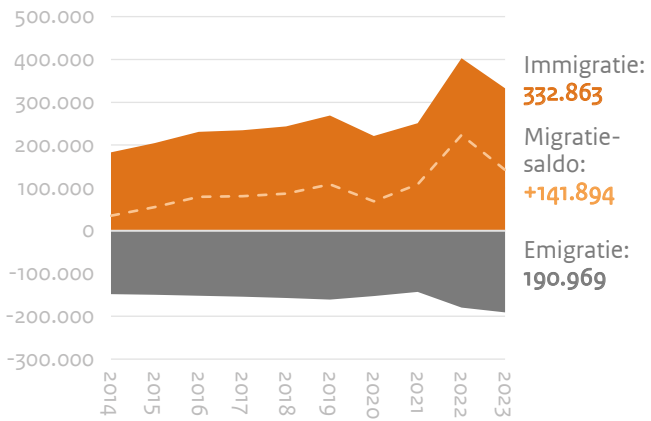


1.049.425 eerste asiel-aanvragen EU-27 in 2023

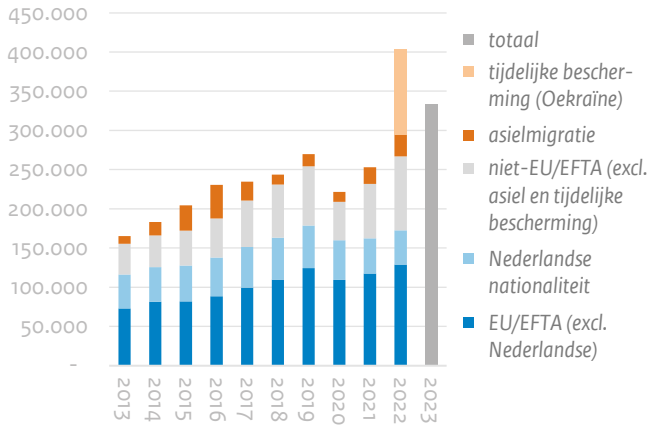
3,7% aandeel Nederland in 2023

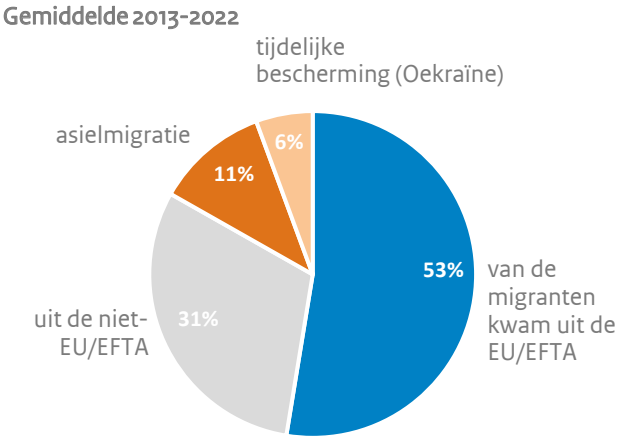
2023 in nationaal perspectief

IMMIGRATIE EN EMIGRATIE (CBS)



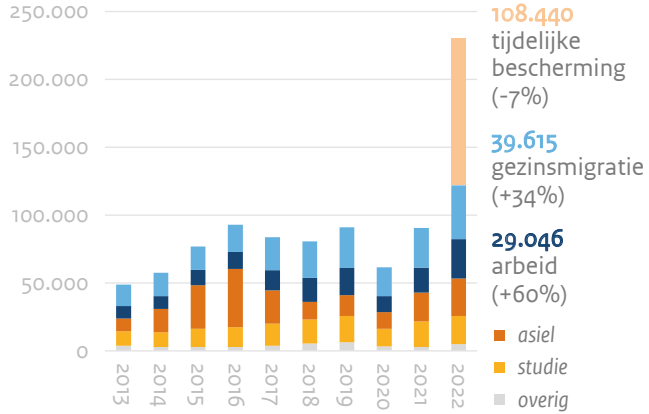
TYPE MIGRATIE (CBS)



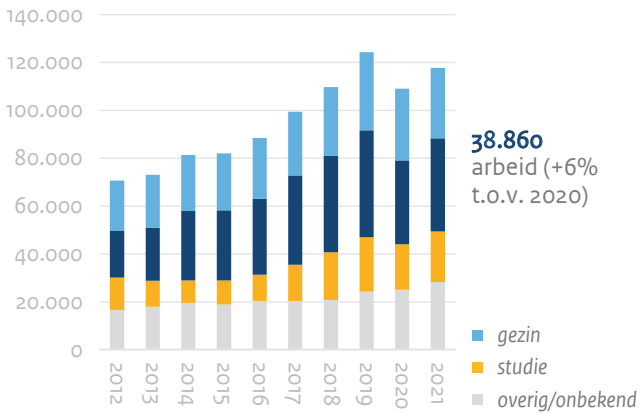


MIGRATIE NAAR MIGRATIEMOTIEF/DOEL (CBS, aantal personen)*

Niet-EU/EFTA



EU/EFTA

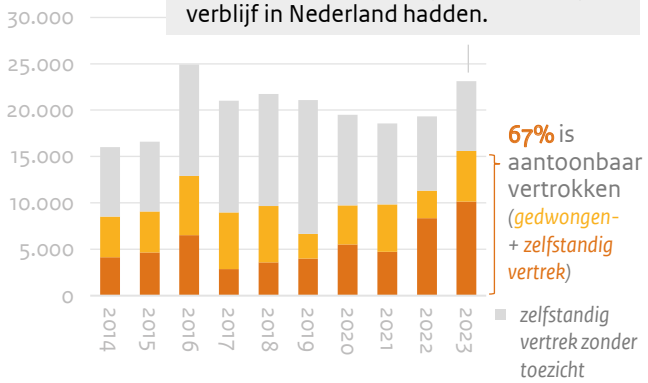


*2023 is nog niet beschikbaar

*2022 en 2023 zijn nog niet beschikbaar

KETENBREED VERTREK (JenV)

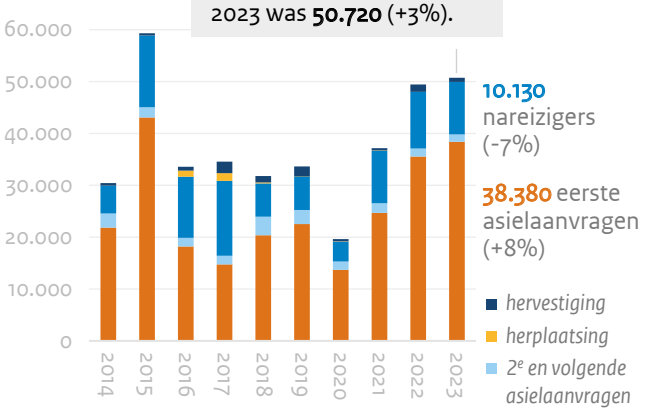
In 2023 zijn **23.140** (+20%) vreemdelingen vertrokken die niet (langer) rechtmatig verblijf in Nederland hadden.



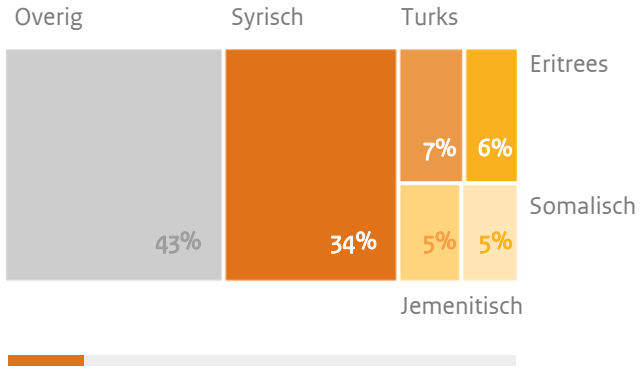
2023 in nationaal perspectief: asiel uitgelicht

ASIELINSTROOM (IND)

De **totale asielinstroom** in 2023 was **50.720** (+3%).

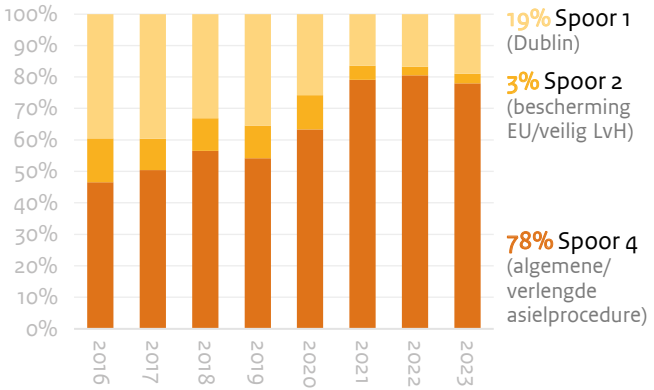


EERSTE ASIEL NAAR NATIONALITEIT (IND)

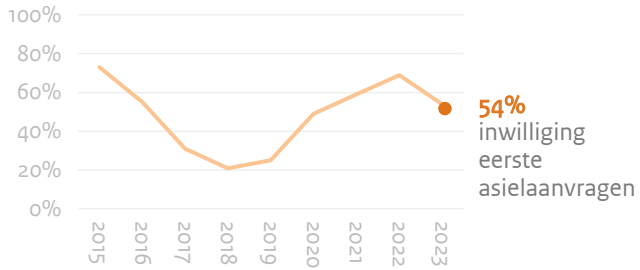


15% van de eerste asielaanvragen in 2023 werd ingediend door een amv.

EERSTE ASIELAANVRAGEN NAAR SPOOR (IND)

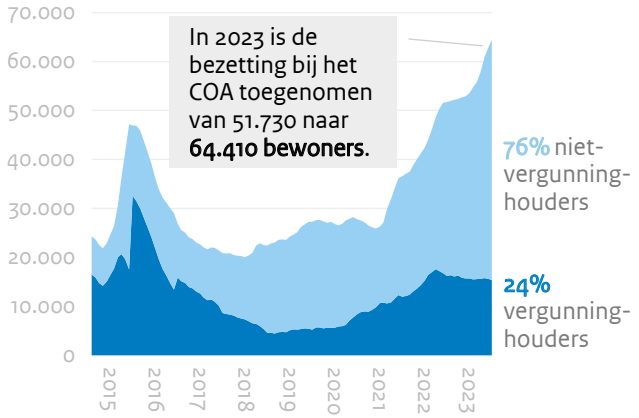


INWILLIGING EERSTE ASIELAANVRAGEN (IND)



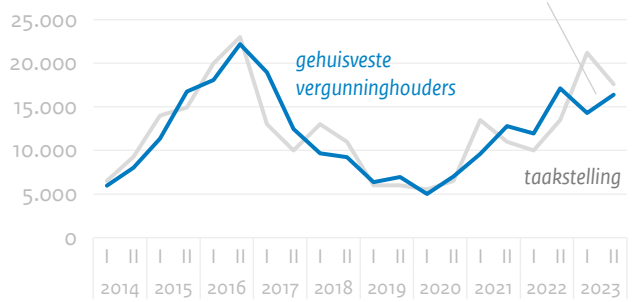
Volgens de Europese definities was het inwilligings-percentage in de EU 53%, in Nederland 81%.

BEZETTING COA (COA)



HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS (COA)

Gemeenten hebben in 2023 **30.678 vergunninghouders gehuisvest**. De taakstelling was 38.800. Op 1 januari 2024 was de achterstand 6.353 personen.



Thematische dashboards

Migratie van buiten de EU 2023

IMMIGRATIE EN EMIGRATIE EU (2022)

5,09 miljoen personen geïmmigreerd

0,98 miljoen personen geëmigreerd

Migratiesaldo: **4,11 miljoen**

IMMIGRATIE EN EMIGRATIE NL (2022)

232.185 registraties in de BRP

49.481 personen uitgeschreven uit de BRP

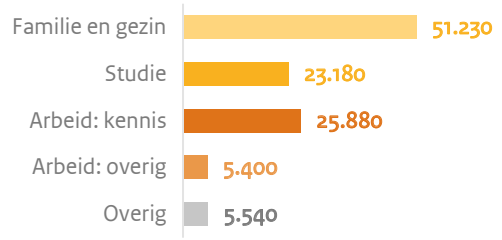
Migratiesaldo: **182.704**

INGEDIENDE AANVRAGEN

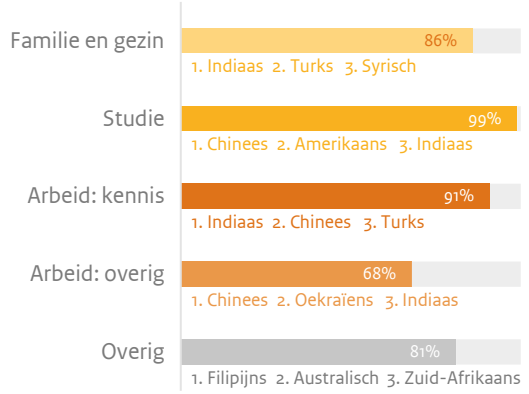
111.240 aanvragen ingediend
waarvan **84%** MVV-plichtig

▶ **1.640** aanvragen ingediend voor erkend referentschap

Instroom aanvragen per verblijfsdoel
(aantal aanvragen)



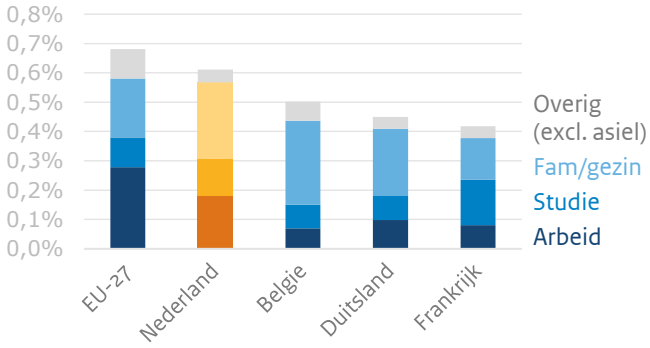
Afdoeningen van aanvragen per verblijfsdoel
(% ingewilligd, top 3 nationaliteiten)



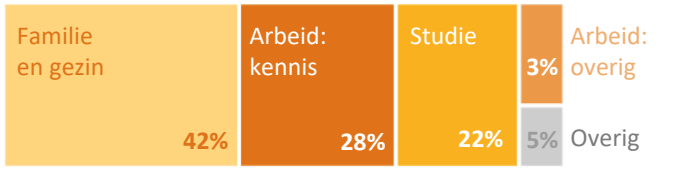
EERSTE VERBLIJFSVERGUNNINGEN (2022, regulier)

3,05 miljoen eerste verblijfsvergunningen

Aantal eerste verblijfsvergunningen als % van de bevolking
(Totaal en aandeel per migratiemotief)



MIGRATIEMOTIEF NIET-EU/EFTA (2022, regulier)



VISA KORT VERLIJF

670.000 aanvragen visa kort verblijf, waarvan **44%** vanwege toeristische redenen

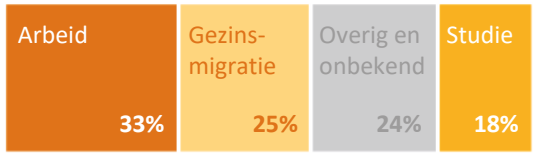
▶ **Top 3** nationaliteiten:
1. Indiaas 2. Turks 3. Chinees

Migratie van binnen de EU 2023

VRIJ VERKEER VAN PERSONEN

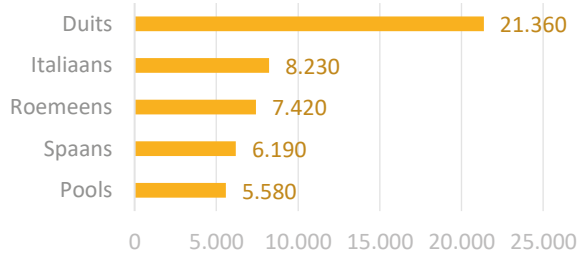
EU-burgers hebben onder voorwaarden het recht om in een andere EU-lidstaat werk te zoeken, te werken, te studeren of te verblijven en op gelijke behandeling als de onderdanen van de lidstaat waar de EU-burger verblijft.

MIGRATIEDOEL EU/EFTA (instroom 2021)



▶ **Top 3** nationaliteiten (2022):
1. Pools 2. Roemeens 3. Bulgaars

EU-STUDENTEN HOGER ONDERWIJS ('23-'24)



IMMIGRATIE & EMIGRATIE (2022)

127.146 registraties in de BRP

75.322 personen uitgeschreven uit de BRP

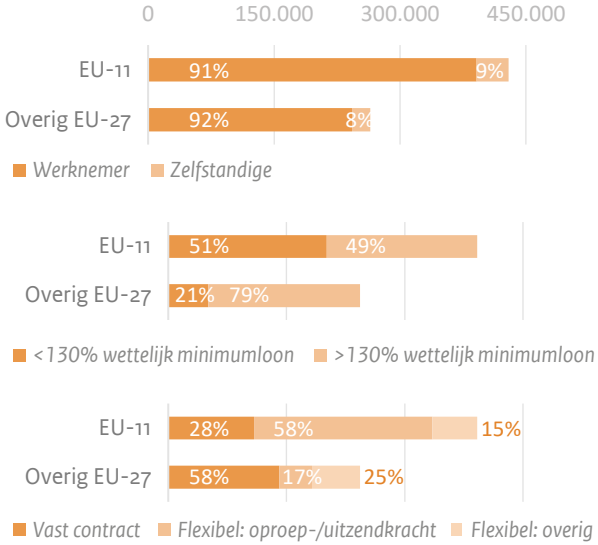
Migratiesaldo: **51.824**

Ingeschreven in de BRP (2022)

- ▶ Ingezetenen: **704.203** personen
- ▶ Niet-ingezetenen werkzaam in Nederland: **246.300** personen
  - EU-11: 190.700
  - Overig EU-27: 54.600

EU-MIGRANTEN OP DE ARBEIDSMARKT (2022)

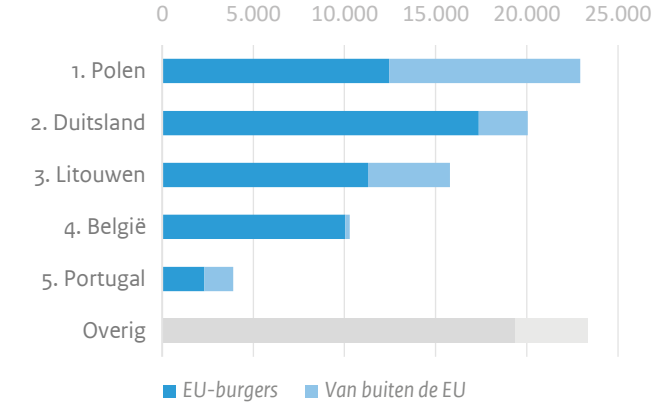
Personen met baan (werknemers) geboren in EU, excl. NL



VRIJ VERKEER VAN DIENSTEN (detacheringen)

96.290 werknemers gemeld bij het nationaal loket

Aantal werknemers per vestigingsland



6.360 zelfstandigen gemeld bij het nationaal loket

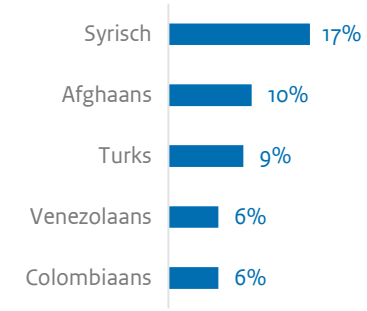
▶ **Top 3** vestigingslanden zelfstandigen:
1. Polen 2. Slowakije 3. Tsjechië

Asielmigratie 2023

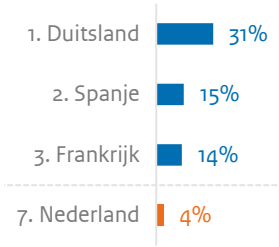
ASIELINSTROOM IN DE EU

1.049.425 eerste asielaanvragen

Nationaliteit
(% van aanvragen)

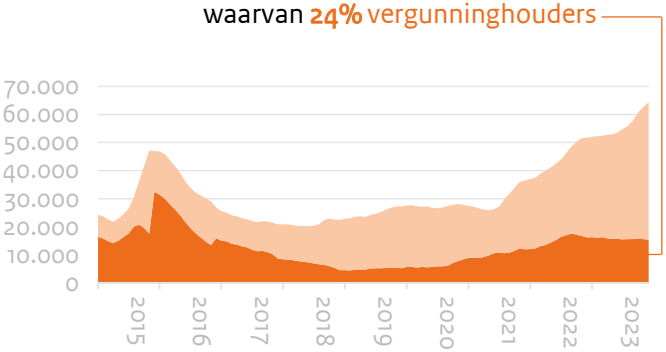


Land van opvang
(% van aanvragen)



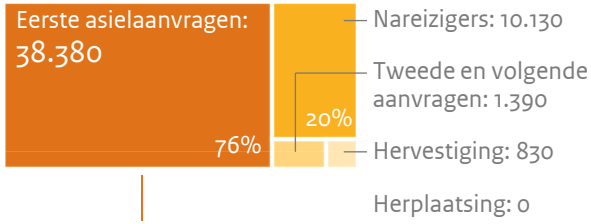
OPVANG IN NEDERLAND

64.410 **bewoners** op 31 december 2023
waarvan **24%** vergunninghouders

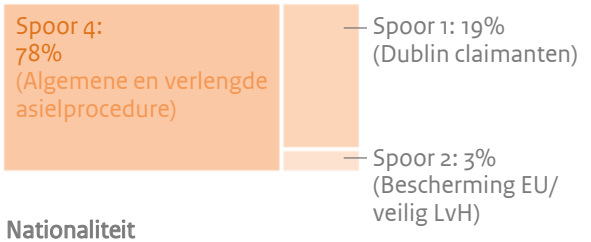


ASIELINSTROOM IN NEDERLAND

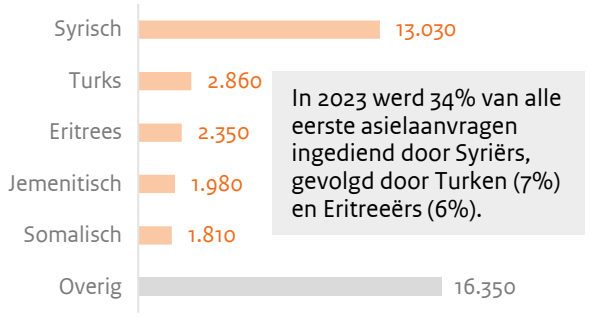
50.720 asielaanvragen



Verdeling sporen
(% eerste asielaanvragen)



Nationaliteit
(aantal eerste asielaanvragen)



In 2023 werd 34% van alle eerste asielaanvragen ingediend door Syriërs, gevolgd door Turken (7%) en Eritreeërs (6%).

NAREIS

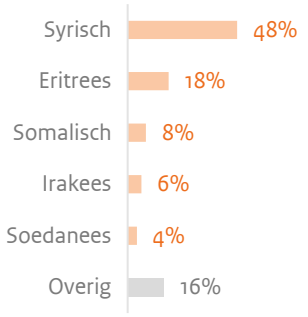
22.500 MVV Nareis aanvragen
89% inwilligning in eerste aanleg

- Aantal ingereisde nareizigers asiel: **10.130**
- Aantal 8EVRM aanvragen ingediend: **9.420**
  55% inwilligning in eerste aanleg

ASIELAANVRAGEN AMV

5.800 asielaanvragen AMV

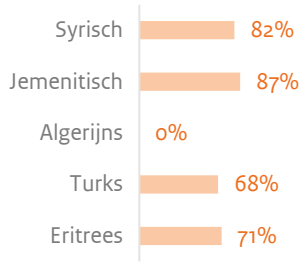
Nationaliteit
(% asielaanvragen AMV)



INWILLIGINGS-PERCENTAGE

54% inwilligning eerste asielaanvragen

Top 5 landen afgehandelde eerste asielaanvragen
(% inwilligning)



Toezicht en vertrek 2023

TOEZICHT

Grenstoezicht: controle op juiste documenten voor *toegang*

123.260 toegangsweigeringen in de EU

- **380.000** irreguliere grensoverschrijdingen aan de EU-buitengrenzen, waarvan 41% via het centrale Middellandse Zeegebied

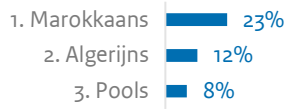
3.900 toegangsweigeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen van Nederland

- **71,3 miljoen** reizigers via vijf Nederlandse luchthavens

Binnenlands toezicht: controle op juiste documenten voor *verblijf*

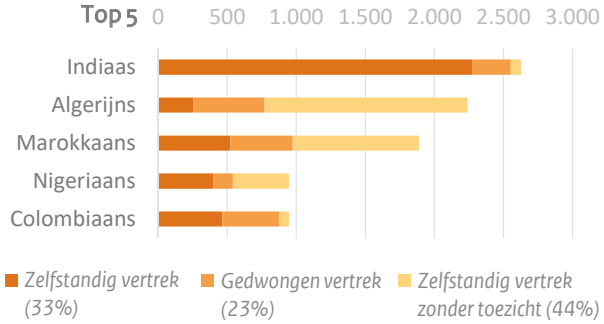
2.800 persoonsgerichte controles, waarvan bij 45% personen zonder verblijfsrecht zijn aangetroffen

3.170 vreemdelingen ingestroomd in vreemdelingenbewaring, met de volgende nationaliteiten:



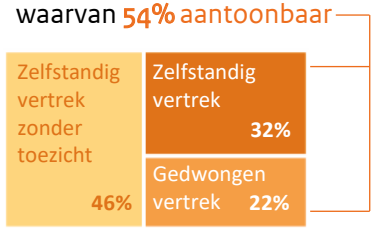
KETENBREED VERTREK

23.140 personen vertrokken
waarvan 67% aantoonbaar



VERTREK UIT CASELOAD DT&V

10.680 personen vertrokken
waarvan 54% aantoonbaar



- **Top 3** aantoonbaar vertrek via DT&V:
  1. Marokkaans 2. Algerijns 3. Nigeriaans
- **46%** van het zelfstandig vertrek via IOM of NGO's

VERTREK EU

91.465 derdelanders aantoonbaar vertrokken na ontvangst van een terugkeerbesluit

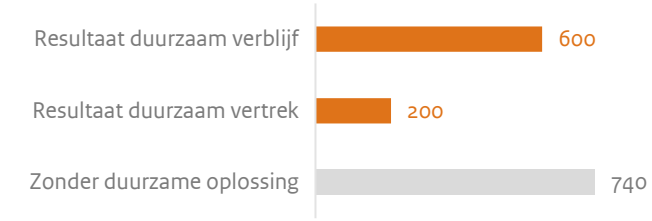
- **19.550** ondersteund door IOM in 2022
- **39.240** ondersteund door Frontex

OPENBARE ORDE

- **260** ongewenst-verklaringen
- **10** ingetrokken asielvergunningen
- **120** zware inreis-verboden
- **20** afgewezen asielaanvragen

UITSTROOM UIT LVV

Personen uitgestroomd uit LVV naar duurzame oplossing
(1 april 2019-31 januari 2024)



Huisvesting, inburgering, Nederlanderschap en staatloosheid 2023

HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS

30.678 realisatie van **38.800** taakstelling gemeenten

Het jaar werd begonnen met een voorsprong van 1.752 en afgesloten met een achterstand van 6.353.

ONDERSTEUNING GEMEENTEN BIJ HUISVESTING

- **Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen**
- **Regeling huisvesting aandachtsgroepen**
  4.370 woningen gerealiseerd, waarvan **630** voor ontheemden/statushouders
- **Hotel en accommodatie-regeling (HAR)**
  1.730 opgevangen via HAR en **1.420** doorgestroomd naar gemeenten
- **Regeling huisvesting grote gezinnen vergunninghouders**
  50 projecten in **35** gemeenten

INBURGERING

Wie is inburgeringsplichtig?

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

INBURGERINGSPLICHT (Wi2021)

36.060 personen inburgeringsplichtig

Instroom inburgeringsplichtigen
(aantal personen)

22.110 asielmigranten — **13.950** gezins- en overige migranten

Uitstroom inburgeringsplichtigen
(aantal personen)

60 voldaan — **1.430** overige uitstroom*

34.570 nog inburgeringsplichtig

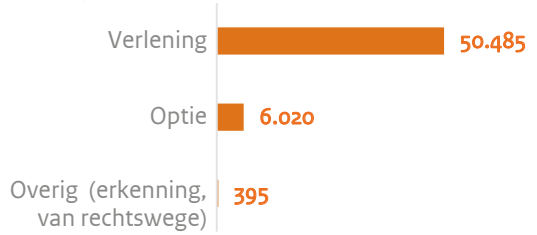
** Ontheffing, vrijstelling, tijdelijke vrijstelling en vervallen.*

NEDERLANDERSCHAP

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

56.900 personen verkregen Nederlanderschap

Wijze van verlening en verkrijging Nederlanderschap
(aantal personen)



STAATLOOSHEID

VN-verdragen over staatloosheid

Twee wetten:

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

1 okt 2023 — Inwerkingtreding

Hoofdstuk 1
Migratiebeleid: continu in ontwikkeling

In 2023 bleef migratie in het middelpunt van de maatschappelijke aandacht staan. Er zijn nog altijd veel uitdagingen die het hoofd geboden moeten worden. Zo blijft asielmigratie een belangrijk vraagstuk. Ook ontheemden uit Oekraïne en het perspectief voor hen na het eventuele vervallen van de tijdelijke beschermingsstatus is een belangrijk vraagstuk waar dit jaar bij stilgestaan zal moeten worden. Ook worden vragen gesteld over de aard en omvang van arbeidsmigratie in Nederland. Ondanks de vele uitdagingen op het gebied van migratie zijn door het kabinet in 2023 enkele belangrijke stappen gezet op zowel nationaal als internationaal vlak. Voorbeelden hiervan zijn de migratiepartnerschappen, het politieke akkoord dat eind 2023 in de Europese Unie werd bereikt inzake het Asiel- en Migratiepact en de opvang van statushouders en huisvesting van statushouders via doorstroomlocaties. Deze ontwikkelingen zijn een belangrijke mijlpaal.

Hoewel het zwaartepunt ook in 2023 lag op het aanpakken van de meest acute uitdagingen in het asieldomein en de opvang van ontheemden uit Oekraïne omvat migratie meer dan dit. Er is brede inzet gepleegd op terreinen als kennismigratie, arbeidsmigratie en het aanpakken van misstanden, grensbeheer en de migratiepartnerschappen.

Dit hoofdstuk opent met de lange termijn trajecten, waarna een terugblik op de meest relevante ontwikkelingen op het vlak van migratie buiten en binnen de EU op het gebied van asielmigratie, tijdelijke bescherming en toezicht en vertrek volgt. We sluiten af met huisvesting, Nederlanderschap en staatloosheid.

Trajecten langere termijn

Europees Asiel- en Migratiepact

In Europees verband heeft het kabinet zich ingezet voor de afronding van de herziening van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), via de onderhandelingen over de wetsvoorstellen van het Asiel- en Migratiepact. In december 2023 bereikte het Voorzitterschap van de Raad een politiek hoofdlijnenakkoord met het Europees Parlement.
Dit akkoord is vervolgens verwerkt in de wetsteksten, waarmee in het voorjaar van 2024 door het Europees Parlement en de lidstaten werd ingestemd. De herziening bevat afspraken over betere registratie en screening aan de Europese buitengrenzen, de instelling van snelle procedures voor kansarme asielverzoeken, op onderdelen langere verantwoordelijkheidstermijnen onder de Dublinverordening en een crisis- en solidariteitsmechanisme. Wat het kabinet betreft bieden deze afspraken belangrijke aanknopingspunten voor meer grip op migratie aan de EU-buitengrenzen. De lidstaten hebben twee jaar de tijd om de nieuwe bepalingen in te voeren in de nationale regelgeving en praktijk. De wetgeving wordt in juni 2024 van toepassing. Tijdige implementatie zal forse inzet van alle lidstaten vergen, zowel van de lidstaten aan de Europese buitengrenzen als van de andere lidstaten. Het is van belang dat de Europese Commissie nauwlettend toeziet op deze tijdige implementatie door alle lidstaten. Nederland benadrukt het belang hiervan in de contacten met de Europese Commissie en het Voorzitterschap.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

Demografische ontwikkelingen zijn bepalend voor de toekomst van ons land. In de zomer van 2022 is daarom de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050[3] (SDO) ingesteld met de taak om de regering te adviseren over scenario's, beleidsopties en handelingsperspectieven in relatie tot de maatschappelijke gevolgen van de demografische ontwikkelingen. Op 15 januari 2024 heeft de Staatscommissie haar advies gepubliceerd. In haar advies gaat zij in op de demografische ontwikkelingen van Nederland voor de komende decennia. Ze omschrijft daarbij drie scenario's van bevolkingstoename en wat daarvan de impact zal zijn op de economie, arbeidsmarkt en voorzieningen. In alle scenario's is het een

[3] Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050

gegeven dat Nederland de komende decennia drukker, grijzer en diverser wordt, waarbij migratie de voornaamste bron van bevolkingsgroei zal zijn. De SDO adviseert om in te zetten op een scenario van gematigde groei, om op die manier de juiste balans te vinden tussen economische groei enerzijds en de maatschappelijke veerkracht en toegankelijkheid van voorzieningen anderzijds. Om die reden is een fundamenteel onderdeel van het advies van de SDO een heldere langetermijnvisie op migratie te ontwikkelen. De SDO benadrukt het belang van een integrale benadering van de demografische ontwikkeling van Nederland te kijken, hetgeen fundamentele (politieke) keuzes vraagt over de inrichting van onze economie en samenleving. In de kabinetsreactie van 24 mei 2024[4] reflecteerde het demissionaire kabinet op het advies van de SDO.

Fundamentele heroriëntatie asiel

In 2023 heeft ABDTopconsult gewerkt aan een fundamentele heroriëntatie op het asielstelsel. Het doel van de fundamentele heroriëntatie was te komen tot een robuuster asielbeleid en asielstelsel. Hiervoor is met een groot aantal partijen gesproken, zowel buiten als binnen de overheid, zijn bestaande publicaties gebruikt en zijn sessies georganiseerd om onderwerpen uit te diepen. Ook de inbreng van asielzoekers zelf heeft een plek gekregen. De uitkomsten van de heroriëntatie zijn op 9 februari 2024 opgeleverd in het rapport "Bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel".[5]

Bij de inzichten die zijn verkregen in dit traject worden drie domeinen onderscheiden die in samenhang bezien de basis vormen voor de aanbevelingen. Het eerste domein betreft het onderwerp beleid, rekening houdend met de internationale en nationale juridische kaders van het asielbeleid zoals het vormgegeven van het Europese Asiel- en Migratiepact. Het tweede domein betreft de vormgeving en de uitvoering van het asielbeleid in de Nederlandse context. Door organisaties in de migratieketen zoals de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) meer ruimte te geven en de verschillende doelen en effecten beter af te stemmen kan de efficiëntie van de uitvoering worden vergroot. Het derde domein omvat het onderwerp participatie, waarbij de positie van de asielzoeker zelf een belangrijke plaats inneemt. Uitgaan van de vermogens die iemand zelf heeft en dus meer autonomie voor de asielzoeker betekent ook aanpassingen in de werkwijzen van verschillende uitvoeringsorganisaties. Voor een optimaal resultaat is het belangrijk om de doelgroep hierbij te betrekken.

De domeinen vormen samen de bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel. De conclusies maken deel uit van een geheel aan adviezen voor de beleidsontwikkeling voor de langere termijn, waarin bijvoorbeeld ook het advies van de Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 wordt meegenomen.

Migratiepartnerschappen met herkomst- en doorreislanden

Bilateraal werkt Nederland aan duurzame en brede migratiepartnerschappen met herkomst- en transitlanden, waarbij de Europese en bilaterale inzet in elkaars verlengde liggen. Onderdelen van deze dialogen zijn de terugkeersamenwerking, het beschermen van kwetsbare migranten en het tegengaan van irreguliere migratie. Nederland zoekt daarbij ook samenwerking 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 wordt structureel aanvullende middelen beschikbaar gesteld ter ondersteuning van de migratiepartnerschappen. Dit heeft in het afgelopen jaar geleid

[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 410, nr. 91.
[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 19 637, nr. 3203.

tot een sterk verbeterde relatie met bijvoorbeeld Marokko met meer succesvolle gezamenlijke inzet op terugkeer als gevolg.

Daarnaast blijft Nederland zich ervoor inzetten dat de Europese Commissie brede, alomvattende en gelijkwaardige partnerschappen met belangrijke landen van herkomst, transit en bestemming vormt om irreguliere migratie tegen te gaan, migranten te beschermen en terugkeer te bevorderen. In dat licht verwelkomt het kabinet de inspanningen van de Commissie om de samenwerking met Tunesië, Egypte en Mauritanië te versterken. Ook de samenwerking tussen de EU en de Westelijke Balkanregio is op het gebied van visum-, asiel- grens- en migratiebeleid geïntensiveerd. Eveneens verkent het kabinet samen met enkele andere EU-lidstaten hoe op een innovatieve wijze kan worden samengewerkt met derde landen op het terrein van migratie.

Migratie van buiten en binnen de EU

Herziening GVVA-richtlijn

In 2022 zijn onderhandelingen gestart over het voorstel van de Europese Commissie om de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning verblijf en arbeid (GVVA-richtlijn) aan te passen. Het doel was om de toelatingsprocedure verder te vereenvoudigen en arbeidsmigranten meer rechten te geven. Eind 2023 zijn de onderhandelingen tussen de Europese Raad en het Europees Parlement over de herziening van de GVVA-richtlijn afgerond. De herziening bevat primair procedurele wijzigingen en gaat niet over de inhoudelijke voorwaarden voor toelating tot de Nederlandse arbeidsmarkt.

Implementatie herziene kennismigrantenrichtlijn (EU) 2021/1883 (Europese blauwe kaart)

Een deel van de kennismigranten maakt gebruik van toelatingsregelingen op basis van EU-richtlijnen, onder andere de kennismigrantenrichtlijn, die kaders stelt voor een EU-brede kennismigrantenvergunning bekend als de Europese blauwe kaart (Ebk).[6] Om de Ebk aantrekkelijker te maken heeft de Europese Commissie een herziening voorgesteld, die na lange onderhandelingen op 17 november 2021 in werking is getreden. De versoepelingen zien onder meer op de mogelijkheid om lagere salariscriteria toe te passen en om naast beroepskwalificaties ook hogere beroepsvaardigheden bij de beoordeling te betrekken.De herziene richtlijn had uiterlijk op 18 november 2023 door alle lidstaten geïmplementeerd moeten zijn.
Nederland heeft deze richtlijn niet tijdig kunnen omzetten. De Tweede Kamer is hierover op 28 november 2023 geïnformeerd. Er wordt tot volledige omzetting vastgehouden aan het huidige juridische kader, met uitzondering van bepalingen uit de richtlijn die rechtstreekse werking hebben, en waar men zich vanaf 18 november 2023 ook rechtstreeks op kan beroepen.

Aanpassing richtlijn langdurig ingezetene derdelanders

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

Arbeidsmigratie

Arbeidsmigratie kan een bijdrage leveren aan de economie en mogelijk tijdelijk arbeidskrapte verminderen voor specifieke sectoren. Het kent echter ook keerzijden. Zo kan de toegang tot goedkope arbeidskrachten van buiten Nederland ertoe leiden dat werkgevers

[6] Richtlijn (EU) 2021/1883 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.

minder investeren in arbeidsbesparende innovatie of dat arbeidsvoorwaarden niet (voldoende) verbeteren.

Indirecte sturing arbeidsmigratie

De eerdergenoemde Staatscommissie Demografie 2050 en de Adviesraad Migratie adviseren om keuzes te maken over wat voor een economie en arbeidsmarkt we in Nederland willen. De door de Staatscommissie Demografie 2050 geagendeerde thema's vergen forse keuzes die een integrale blik op onze economie en samenleving vragen.
De huidige inzet van het kabinet is erop gericht om de positie van arbeidsmigranten die al in Nederland zijn te verbeteren en misstanden te voorkomen. Denk hierbij aan de onverkorte uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie Roemer) om misstanden op het gebied van werk en wonen aan te pakken en de positie van arbeidsmigranten te verbeteren. Onderdeel hiervan is het Wetsvoorstel voor de toelating van ondernemingen die arbeidskrachten ter beschikking stellen. Daarnaast kunnen de gevolgen van nieuwe economische bedrijvigheid voor huisvesting, en mogelijk ook vervoer, zorg en onderwijs in de gemeente of de regio waar die wordt ontplooid, met een effectrapportage beter in kaart worden gebracht. Als er geen huisvesting is, kunnen er ook geen zaken worden gedaan (no bed, no business). Verder breidt het kabinet de capaciteit van de Nederlandse Arbeidsinspectie uit, onder meer voor het toezicht op het toelatingsstelsel voor uitleners en inleners. Zoals de Arbeidsinspectie in haar Jaarverslag over 2023 bepleit, is het ook bij de kennismigrantenregeling noodzakelijk om die zodanig vorm te geven dat misstanden, misbruik en oneigenlijk gebruik zoveel mogelijk worden voorkomen.[7] Via de regulering van de arbeidsmarkt en de hoogte van het minimumloon stelt het kabinet strikte voorwaarden waaraan werk in Nederland moet voldoen. Hiermee ontmoedigen we bedrijvigheid die drijft op laagbetaalde arbeidsmigranten in slechte arbeidsomstandigheden. Ook stimuleren we zo werkgevers om te investeren in de productiviteit van hun werknemers en in innovatie en kwaliteit van werk.

Het is daarnaast noodzakelijk om op Europees niveau het gesprek te intensiveren over de uitdagingen rondom arbeidsmigratie. Een bijzonder aandachtspunt in de Europese inzet is het tegengaan van de oneigenlijke detachering van migranten vanuit buiten de EU. Het verduidelijken van het juridische kader is één van de manieren waarop dat wordt gedaan. Het kabinet is verder voornemens het Europese debat te voeden met de in Nederland gezette stappen in het verbeteren van de positie van arbeidsmigranten. Ook werkt het kabinet actief samen met landen van herkomst op het gebied van informatievoorziening, het tegengaan van postbusconstructies en grensoverschrijdende handhaving. De Europese Arbeidsautoriteit (ELA) speelt een belangrijke rol in het bevorderen van eerlijke arbeidsmobiliteit. De aankomende evaluatie van de ELA in 2024 biedt kans om deze activiteiten verder te versterken. Daarbij realiseert het kabinet zich wel dat dit reeds ingezette beleid rond misstanden slechts een deel van de negatieve gevolgen van bepaalde vormen van arbeidsmigratie bestrijdt. De oorzaken van geconstateerde misstanden liggen dieper en raken aan de algehele inrichting van de arbeidsmarkt en economie.

Studiemigratie

In mei 2024 heeft de minister van OCW het wetsvoorstel Wet internationalisering in balans (WIB) ingediend. Dit wetsvoorstel beoogt de internationalisering van het hoger onderwijs duurzaam in balans te brengen, waarbij ook de maatschappelijke voor- en nadelen worden meegewogen. Hiertoe introduceert de WIB taal- en regiemaatregelen om de positie van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te versterken en numerus fixusmaatregelen om de internationale studentenstromen te sturen en te beheersen. De maatregelen uit het wetsvoorstel worden aangevuld door zelfregieplannen van de instellingen. De maatregelen daaruit kunnen ook de tijd tot inwerkingtreding van de WIB overbruggen. De Tweede Kamer

7 Nederlandse Arbeidsinspectie, Jaarverslag 2023.

is over de ontwikkelingen van de WIB meermaals geïnformeerd via debatten en Kamerbrieven.[8]

Per 1 september 2023 is met de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs[9] de basisbeurs heringevoerd. Internationale studenten uit de Europees Economische Ruimte (EER)[10] en Zwitserland (in het vervolg: EER-studenten) kunnen nu in aanmerking komen voor een basisbeurs in Nederland als zij aan de gestelde voorwaarden voldoen. EER-studenten konden al in aanmerking komen voor het studentenreisproduct, leenfaciliteit en (indien van toepassing) een aanvullende beurs. De voorwaarden ten aanzien van het recht op studiefinanciering zijn ingekaderd door EU-regelgeving en Europese en Nederlandse jurisprudentie. Recentelijk is de urennorm die EER-studenten minimaal moeten werken om in aanmerking te komen voor studiefinanciering verlaagd van 56 naar 32 uur als gevolg van een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.[11] De exacte gedragseffecten van de EER-studenten op deze maatregelen zijn niet goed in te schatten, aangezien de studiekeuze door studenten niet alleen worden bepaald door de financiële situatie in een land.

Naar aanleiding van de motie El Yassini en Peters[12] en de motie Hermans en Omtzigt[13], waarin onder andere wordt gevraagd om binnen de EU-afspraken te maken om hogere eisen te stellen aan het recht op studiefinanciering voor EER-studenten zal het kabinet in Europa het gesprek aangaan over studiefinanciering. Er wordt gewerkt aan een plan van aanpak om de volgende onderwerpen succesvol op Europees niveau te agenderen: het voorkomen van de cumulatie van studiefinanciering en hogere eisen stellen aan het recht op studiefinanciering voor EER-studenten. Daarnaast zijn met andere EER-landen, die mogelijk dezelfde problematiek ervaren, bilaterale gesprekken opgestart.

Asiel

Nog altijd staat het asiel- en opvangstelsel in Nederland, net als in meerdere andere Europese landen, onder enorme druk. Verschillende stappen die de afgelopen jaren zijn genomen, zijn in 2023 verder uitgewerkt. Daarnaast zijn ook nieuwe initiatieven ondernomen om de uitdagingen op het asieldomein het hoofd te kunnen bieden. Dit als gevolg van een inspanning op en tussen, het internationale, Europese en nationale vlak.

Wijzigingen beoordelingskader asiel

Op nationaal niveau zijn verschillende maatregelen getroffen om het toelatingsbeleid meer in lijn te brengen met Europese regelgeving en om de verschillen in de uitvoeringspraktijk van de beoordeling van asielaanvragen tussen Nederland en andere lidstaten te verkleinen. Dit betreft onder meer een herziening van de geloofwaardigheidsbeoordeling en het groepenbeleid. Met de herziening van de geloofwaardigheidsbeoordeling wordt meer aansluiting gezocht bij de bedoeling van de Kwalificatierichtlijn.[14] De cumulatieve voorwaarden die worden gehanteerd bij de beoordeling van een relaas dat niet onderbouwd is met objectiveerbare bewijsmiddelen worden als gevolg hiervan preciezer toegepast, waarbij de verklaringen van de vreemdeling worden betrokken bij de beoordeling of – ondanks het ontbreken van documenten – het relaas geloofwaardig geacht kan worden.

[8] Kamerstukken II, 2022-2023, 22452, nr. 85 en Kamerstukken II, 2022-2023, 22452, nr. 87.
[9] Staatsblad 2023, 186.
[10] Dit zijn alle EU-lidstaten plus Noorwegen, Liechtenstein en IJsland.
[11] Kamerstukken II, 2022-2023, 24724, nr. 214 en Aanhangsel van de Handelingen II, 2022-2023, 3644.
[12] Kamerstukken II, 2022-2023, 36229, 30.
[13] Kamerstukken II, 2023-2024, 36410, 15.
[14] Richtlijn 2011/95/EU inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking).

De herziening van het groepenbeleid heeft tot gevolg dat wordt afgestapt van 'risicogroepen' en 'kwetsbare minderheidsgroepen' in het landgebonden asielbeleid. Daarnaast wordt afgestapt van de bijbehorende 'geringe' respectievelijk 'beperkte' indicaties aan de hand waarvan wordt beoordeeld of iemand die tot voornoemde groepen behoort een reële vrees heeft. Deze toetsing ging gepaard met een lagere bewijslast voor vreemdelingen en deed geen recht aan de verschillen die binnen een bepaalde groep kunnen bestaan ten aanzien van het risico dat men loopt. Daarnaast was niet in alle gevallen, waarin sprake was van een 'geringe' dan wel 'beperkte' indicatie, sprake van een concreet en individueel risico. Om meer nadruk te leggen op de individuele beoordeling en af te stappen van deze lagere bewijslast worden daarom 'risicoprofielen' geïntroduceerd. De kwalificatie als risicoprofiel moet worden gezien als een 'uitroepteken' waarmee wordt aangegeven dat een bepaald profiel in algemene zin een bepaalde mate van risico kan lopen in een bepaald land van herkomst. Het behoren tot een groep, aangemerkt als risicoprofiel is op zichzelf derhalve niet voldoende voor asielbescherming. De IND beoordeelt vervolgens of de vreemdeling gelet op zijn persoonlijk profiel en persoonlijke activiteiten binnen de groep in combinatie met landeninformatie een gegronde vrees heeft voor vervolging of ernstige schade.

Voornoemde beoordelingen vormen de basis van de asielbeoordeling. Alle hoor- en beslismedewerkers van de IND hebben een training gevolgd om deze nieuwe beoordeling uit te kunnen voeren. De inwerkingtreding van deze wijzigingen is voorzien voor medio 2024.

Kansrijke en kansarme aanvragen

De IND is op 1 mei 2023 gestart met het project Bespoediging afdoening asiel (BAA). In het project zet de IND projectmatig in op het efficiënt afhandelen van asielaanvragen van nationaliteiten die (ingevolge het gevoerde landgebonden beleid) kansrijk zijn en daardoor efficiënt afgehandeld kunnen worden. Binnen het project worden innovatieve ideeën om kansrijke aanvragen zo efficiënt mogelijk af te handelen in de praktijk uitgeprobeerd. Zo wordt bijvoorbeeld, waar mogelijk, het aanmeldgehoor samengevoegd met het nader gehoor, wordt gewerkt aan een afsprakensysteem en wordt gehoord op locatie. Daarnaast wordt ingezet op verbeteringen op het gebied van informatievoorziening, waardoor tijd bespaard wordt bij het (digitaal) afhandelen van zaken in het IND-systeem. Het doel is om in totaal 13.000 zaken extra af te doen tussen mei 2023 en 1 augustus 2024. Na afloop van het project BAA wordt bekeken welke innovatieve initiatieven succesvol waren. Vervolgens zal er onderzocht worden welke van deze initiatieven geschikt zijn en leiden tot versnelling voor andere type zaken binnen het asielproces.

In Ter Apel is in juli 2023 gestart met een pilot voor een pré-procesbeschikbaarheidslocatie (pbl). Dit is een vorm van versoberde opvang, bedoeld voor asielzoekers met een kansarme aanvraag. Het doel hiervan is dat asielzoekers met een kansarme aanvraag permanent beschikbaar zijn voor de asiel-, vertrek- en beroepsprocedure, zodat deze procedures zo efficiënt en vlot als mogelijk worden doorlopen. In de periode juli 2023 tot en met februari 2024 is ervaring opgedaan met dit concept, zodat deze modaliteit verder ontwikkeld en aangepast kan worden. Per 1 oktober 2023 waren 30 plekken gerealiseerd. Initieel zou dit verder worden opgeschaald tot 100 plekken per 29 januari 2024, dit is echter niet gelukt. Op 1 maart 2024 heeft de rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen, het beroep van een vreemdeling tegen het besluit van het COA om hem in de pbl te plaatsen gegrond verklaard.[15] Naar aanleiding hiervan is de instroom in de pilot in zijn huidige vorm gepauzeerd en de procesbeschikbaarheidsaanpak aangescherpt. Hierover is op 17 mei jl. een brief naar de Tweede Kamer gestuurd.

[15] ECLI:NL:RBDHA:2024:2653, 1 maart 2024.

Opvang

In 2023 is de Spreidingswet naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze wet heeft als doel om voldoende opvangplekken te realiseren die evenwichtig over Nederland zijn verdeeld. De wet belegt bij gemeenten de taak asielopvang mogelijk te maken. De Spreidingswet is aangenomen door de Tweede en Eerste Kamer en op 31 januari 2024 in werking getreden.

Het kabinet zet zich daarnaast in voor het bewerkstelligen van een vaste capaciteit van 41.000 plekken voor het COA. Indien de bezetting ten aanzien van de vaste capaciteit achterblijft, kan deze capaciteit door gemeenten worden ingezet voor andere doelgroepen. Momenteel is er vaste capaciteit van circa 15.000 plekken. Dit betekent dat een forse stijging van duurzame opvangplekken moet plaatsvinden. Het Portefeuilleplan vastgoed COA bepaalt mede waar en welke opvangplaatsen het COA langjarig stabiel wil organiseren.

Nu de gevraagde opvangplekken, volgend uit de Spreidingswet, nog niet zijn gerealiseerd en de vaste capaciteit nog niet volledig is, blijft de druk op de asielopvang vooralsnog groot en urgent. Daarbij blijft het aantal bewoners van het COA al zeer lange tijd groeien. Deze groei komt voort uit zowel de instroom van nieuwe asielzoekers als het achterblijven van de uitstroom van statushouders naar gemeenten. In het voorjaar van 2022 werd de nationale crisisstructuur geactiveerd vanwege de ernst van de opvangsituatie. Om uit de opvangcrisis te komen en te blijven maakten Rijk, gemeenten, provincies en veiligheidregio's in augustus 2022 afspraken. Ondanks de inspanningen van allen bleef de bezettingsgraad bij het COA te hoog om de crisisnoodopvang (CNO) volledig af te bouwen. In overleg met het Rijk heeft het Veiligheidsberaad de inzet voor CNO verlengd tot 1 juli 2023. Nadien is de CNO deels getransformeerd naar tijdelijke gemeentelijke opvang (TGO). Gelet op de huidige opvangtekorten blijft de inzet van noodopvang en TGO noodzakelijk.

Overlast

Om het draagvlak voor opvang te behouden is het van blijvend belang om overlastgevend en crimineel gedrag van asielzoekers gericht aan te pakken. Inmiddels ligt er met de nationale aanpak[16] een stevig pakket aan landelijke en lokale maatregelen om overlast te voorkomen en aan te pakken. De nationale aanpak, waar het kabinet structureel 45 miljoen euro per jaar voor heeft vrijgemaakt, is te onderscheiden in vier pijlers: snel beslissen in de asielprocedure, maatwerk bieden in de opvang, lik-op-stuk beleid toepassen in de openbare ruimte en inzetten op terugkeer.

In 2023 heeft de Coördinator Nationale Aanpak Overlast met verschillende actielijnen de aanpak van overlastgevende asielzoekers versterkt. Deze drie actielijnen zien op het verbeteren van de aansluiting van de migratieketen met de strafrechtketen, het aanjagen van de pilot procesoptimalisatie en het inzetten van mobiele toezichtteams in gemeentes. Zo is het afgelopen jaar de aansluiting tussen de migratieketen en de strafrechtketen nadrukkelijk versterkt. Dit heeft geleid tot kortere afstemmingslijnen tussen het openbaar ministerie en de betrokken partners. Daarnaast heeft het delen van kennis en ervaring wederzijds tot inzicht en begrip geleid in de problematiek en kon men elkaar aanspreken op mogelijke verbeteringen in werkwijzen.

Bij de IND loopt de pilot procesoptimalisatie. Hiermee onderkent de IND al aan de voorkant van de asielprocedure of sprake is van een (potentiële) overlastgever met een kansarme aanvraag. 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 het land van herkomst of overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat. Sinds de start van de pilot in november 2022 zijn ongeveer 480 aanvragen versneld behandeld. Hiervan is in 400 zaken versneld beslist.

[16] Voor meer informatie: Nationale aanpak overlast asielzoekers.

Om overlast in het openbaar vervoer aan te pakken is samen met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, COA en openbaar vervoerders een integrale aanpak overlastgevende asielzoekers in het openbaar vervoer uitgewerkt. De aanpak ziet met name op betalingsproblematiek en het verbeteren van dossieropbouw.

Om gemeentes op weg te helpen in een lokale aanpak, is de Toolbox[17] in 2023 geactualiseerd, met daarin een groot aantal maatregelen die gemeenten in kunnen zetten. Daarnaast heeft het kabinet 2 miljoen beschikbaar gesteld voor 2023-2024 voor de financiering van lokale maatregelen, die gemeentes konden aanvragen via de Specifieke uitkering (SPUK) aanpak overlastgevende asielzoekers.

In de Staat van Migratie worden geen cijfers gepresenteerd die gerelateerd zijn aan overlast. Deze publiceren wij jaarlijks in het Incidentenoverzicht.

Ontheemden uit Oekraïne

Eind 2023 verbleven meer dan 110.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland, van wie bijna 89.000 in gemeentelijke opvanglocaties. Mede dankzij de inzet van gemeenten, veiligheidsregio's, scholen en diverse maatschappelijke organisaties is voorzien in voldoende opvang en toegang tot gezondheidszorg, onderwijs en andere voorzieningen voor deze omvangrijke groep ontheemden. Het kabinet heeft ingezet op (arbeids) participatie en zelfredzaamheid. Bij de werkzaamheden zijn steeds en onverminderd alle partners en vertegenwoordiging van de ontheemden betrokken.

Er is gewerkt aan een nieuw Bestuurlijk Afsprakenkader met afspraken over een goede uitvoering van de opvangtaak van gemeenten van ontheemden uit Oekraïne. Hierbij is gekozen om voor afstemming met medeoverheden bestaande structuren te gebruiken en hiermee de opvangopgave voor ontheemden uit Oekraïne, zowel landelijk als regionaal, in samenhang te kunnen bekijken met de opvangopgave voor asielzoekers en het huisvestingsvraagstuk voor statushouders. Hierbij zal bestuurlijke afstemming over de opvangopgave plaatsvinden in de Provinciale regietafels en de Landelijke regietafel voor migratie en samenleving en zal de rol van de veiligheidsregio's geleidelijk worden overgenomen door regionale samenwerkingsverbanden.

In 2023 is de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne[18] aangeboden aan de Tweede Kamer. Deze wet beoogt om de in 2022 geactiveerde artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking (staatsnoodrecht) te deactiveren en een tijdelijk wettelijk kader te bieden voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne kent de opvangtaak niet langer toe aan de burgemeester maar aan het college van burgemeester en wethouders. Deze wet is in het eerste kwartaal van 2024 aangenomen door de Tweede Kamer en ligt voor bij de Eerste Kamer voor verdere parlementaire behandeling.

In 2023 werden voorts een aantal regels voor de opvang van ontheemden gewijzigd. Zo werd het in februari 2023 mogelijk voor gemeenten om de uitkering van het leefgeld stop te zetten wanneer sprake is van inkomen uit arbeid. Dit geldt niet enkel voor de ontheemde met inkomen zelf, maar ook voor diens gezinsleden. De aanleiding voor deze wijziging was de wens om de financiële verstrekkingen meer in lijn te brengen met die voor andere minima in Nederland.

[17] Voor meer informatie: Toolbox aanpak overlastgevende en/of criminele asielzoekers.
[18] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 36 394, nr. 2.

Daarnaast zijn stappen gezet om overlast in de gemeentelijke opvang tegen te gaan. Gemeenten verzochten om een handelingsperspectief en juridische handvatten hiervoor. In de Regeling opvang ontheemden Oekraïne is in oktober 2023 opgenomen dat leefgeld kan worden ingetrokken in geval van ernstige overtreding van de huisregels of het plegen van ernstige vormen van geweld. Ook is opgenomen dat gemeenten een alternatief regime kunnen opleggen voor maximaal 8 uur per etmaal. Ontheemden kunnen bijvoorbeeld afgezonderd van de groep worden geplaatst. Voorwaarde hierbij is dat wordt voorzien in de elementaire levensbehoeften van ontheemden, zoals voedsel en onderdak. Naast de wijziging van de Regeling biedt het Rijk gemeenten een maatregelenpakket, een voorbeeld huisreglement, een format klachtenprocedure en een handreiking voor het inrichten van regionale time-outlocaties aan.

In 2023 is opnieuw een onafhankelijk kostenonderzoek uitgevoerd, als basis voor de bekostiging van gemeenten voor de opvang van ontheemden per 1 januari 2024. Vanwege de behoefte aan continuïteit en stabiliteit, mede door de hoge bezettingsgraad en de grote opvangopgave, is besloten om de bekostigingssystematiek van 2023 grotendeels te continueren. De inzichten die uit het onderzoek naar voren kwamen, hebben geleid tot aanpassingen in zowel het normbedrag voor de Gemeentelijke Opvang Oekraïne (GOO) als de Particuliere Opvang Oekraïne (POO). Het normbedrag voor de GOO is herzien naar 61 euro per dag en per gerealiseerde plek waarbij de mogelijkheid om werkelijke kosten per gerealiseerde plek per dag te declareren is behouden. Daarnaast is besloten om de compensatie voor leefgeld dat gemeenten verstrekken in de GOO op dezelfde wijze te vergoeden als in de POO, namelijk op basis van werkelijke kosten. Het normbedrag voor de particuliere opvang is aangepast naar 92 euro per geregistreerde persoon per maand waarin aan deze persoon een verstrekking is gedaan.

Verder wordt verkend hoe verblijfsrecht en uiteindelijke terugkeer van ontheemden eruit kan zien als de oorlog in Oekraïne voortduurt na 4 maart 2025 en een Europees gecoördineerde aanpak uitblijft. Nederland blijft een EU-gecoördineerde en geharmoniseerde aanpak van verblijf en terugkeer van ontheemden uit Oekraïne steunen. Nederland zal zich daarbij inzetten op het maximaal ondersteunen van terugkeer van een groot deel van de ontheemden en werkt daarvoor verschillende scenario's uit. Daarnaast inventariseert de Europese Commissie de mogelijkheden voor langer verblijf indien de situatie daarom vraagt. Onderdeel van deze verkenning is ook de vraag of de Richtlijn Tijdelijke Bescherming[19] na 4 maart 2025 kan worden verlengd. Tot slot is verder verkend of en op welke wijze een tijdelijke nationale verblijfstitel zou kunnen worden toegepast zolang de terugkeer van ontheemden naar Oekraïne nog niet aan de orde is en de EU-gecoördineerde aanpak uitblijft. In 2024 wordt dit vraagstuk nader uitgewerkt.[20]

In 2023 stond het onderwijs aan nieuwkomers (zoals ontheemden uit Oekraïne, minderjarige asielzoekers, amv en kinderen van arbeidsmigranten) onder druk. In aanvulling op de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden uit Oekraïne (2022) is daarom in oktober 2023 de tijdelijke Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in werking getreden. Op grond van deze wet krijgen gemeenten de mogelijkheid om in acute situaties een verzoek te doen aan de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs om de onderwijscapaciteit voor alle groepen leer- of kwalificatieplichtige nieuwkomers snel op te schalen en een tijdelijke nieuwkomers-voorziening in te richten. Een school kan in zo'n voorziening afwijken van de voorschriften

[19] Richtlijn 2001/55/EG 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.

[20] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 19 637, nr. 3202.

voor onderwijstijd en bevoegd personeel. Er is een onderzoeksprogramma gestart om de ontwikkeling rond deze voorzieningen te volgen.

Bij de behandeling van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen is aan de Tweede Kamer toegezegd om in 2023 te verkennen of, en zo ja, op welke wijze, een structureel kader van het onderwijs aan nieuwkomers vorm zou kunnen krijgen. In 2023 is gestart met de uitwerking van deze toezegging in de vorm van een toekomstverkenning. Eind 2024 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de vervolgstappen.

Toezicht en vertrek

Grensbeheer

Effectief grensbeheer draagt bij aan 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. Een grote rol is hierbij toegekend aan informatietechnologie. Centrale Europese informatiesystemen zoals het nieuwe Entry Exit Systeem (EES), het European Travel Information and Authorization System (ETIAS), het gewijzigde Schengeninformatiesysteem (SIS) en nieuwe mogelijkheden zoals een European Search Portal, gaan een belangrijke bijdrage leveren aan het faciliteren van bonafide reizigers, de bestrijding van illegale immigratie, grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit en terrorisme. Door de snellere grenscontroles, eenvoudigere toegang tot benodigde documentatie en verbeterde veiligheidsmaatregelen wordt het grensoverschrijdend reizen veiliger en wordt het grensproces voor bonafide reizigers beter gefaciliteerd.

Na implementatiewerkzaamheden voor de aanpassingen aan het SIS in 2022, is op 7 maart 2023 het vernieuwde SIS in alle Schengenstaten in werking getreden. In 2023 heeft de nadruk met name gelegen op implementatiewerkzaamheden ten behoeve van EES en ETIAS. In 2024 wordt verder gewerkt aan de voorbereiding van implementatie van het nieuwe EES, voorzien voor het najaar van 2024, en het ETIAS 6 maanden na de inwerkingtreding van het Entry Exit System. Daarnaast zijn de aanpassingen voor het Visum Informatie Systeem (VIS) en onderdelen voor de implementatie van de Interoperabiliteitsverordeningen in gang gezet. Volgens de recente planning worden het herziene VIS en Eurodac in 2026 geïmplementeerd. De start van de transitieperiode uit de Interoperabiliteitsverordeningen is voorzien voor begin 2027.

Om de uitvoering mogelijk te maken is de uitvoeringswet Grenzen en Veiligheid op 29 maart 2023 gepubliceerd in het Staatsblad. De daarbij horende Algemene maatregel van Bestuur is op 1 maart 2024 in consultatie gegaan.

Nederland heeft daarnaast in 2024 deelgenomen aan een Europese pilot met een digitaal reisdocument (Digital Travel Credential, DTC). De doelgroep en scope van de pilot was beperkt en de pilot heeft drie maanden geduurd. De Europese Commissie is voornemens in 2024 te komen met een conceptverordening waarmee een digitaal reisdocument en het faciliteren van reizigers mogelijk wordt gemaakt. Het DTC-concept, waarbij een reiziger voorafgaand aan diens reis gegevens deelt met de grensautoriteiten en/of de luchtvaartmaatschappij, is erop gericht processen op en rond de grens doelgerichter en efficiënter te laten verlopen. Dit biedt voordelen voor de grensautoriteit, de luchthaven, luchtvaartmaatschappij en de reiziger. Het faciliteren van bonafide reizigers kan voor grensdoorlaatposten met grote passagiersaantallen bijdragen aan een effectieve doorstroom.

Schengen

Het Schengengebied kent de nodige uitdagingen door de toename en diversiteit van reizigersstromen, grensoverschrijdende veiligheidsrisico's waaronder terrorisme, secundaire en irreguliere migratie. Een goede naleving van de Schengenregels is daarom van groot belang. Samen met andere lidstaten zet Nederland zich er blijvend voor in dat het beheer van het Schengengebied nadrukkelijk op de Europese politieke agenda staat, onder meer door de introductie van de Schengenraad. In deze Raad worden op vaste momenten in het jaar de kwetsbaarheden in het Schengengebied geanalyseerd en worden maatregelen afgesproken om deze kwetsbaarheden aan te pakken. Nederland is voorstander van nog verdere versterking van de zogeheten Schengen-governance.

Nederland heeft zich ook actief ingezet voor de afronding van de herziening van de Schengengrenscode.[21] Hierover werd in februari 2024 tussen lidstaten en het Europees Parlement een akkoord bereikt. In deze herziening is een balans gevonden tussen enerzijds de soevereiniteit van lidstaten als het gaat om binnengrenscontroles en anderzijds het exceptionele karakter van deze controles in een gebied waarin het vrij verkeer van personen van groot belang is. Ook wordt een plotselinge grote toename van secundaire migratiestromen nu juridisch erkend als een grondslag om onder voorwaarden tot herinvoering van binnengrenscontroles over te gaan. Er zijn geen voorwaarden toegevoegd aan de bepaling over het snel overdragen van illegaal verblijvende derdelanders die de effectiviteit van de procedure zouden ondermijnen. Nadat de verordening formeel is aangenomen zullen lidstaten de komende periode aan de slag gaan met de implementatie van de nieuwe verordening.

EU-lidstaten aan met name de oostelijke buitengrens van het Schengengebied worden nog altijd geconfronteerd met de dreiging van instrumentalisering van migranten.[22] Met de afronding van de crisis- en instrumentaliseringsverordening als onderdeel van het Asiel- en Migratiepact is voor de lidstaten een wettelijk kader gecreëerd om pogingen tot instrumentalisering te adresseren.

De afgelopen periode is ook aandacht geweest voor de evaluatie van de Europese Grens- en Kustwacht (EGKW) Verordening.[23] De recent gepubliceerde evaluatie van de EGKW-verordening en het bijbehorend actieplan bieden een goede basis voor de verdere doorontwikkeling van het Agentschap. Nederland verwelkomt de stappen die de laatste jaren gezet zijn, zoals op het vlak van de interne besluitvormingsstructuur en fundamentele rechten. De Nederlandse inzet is verder gericht op het versterken van de buitengrenzen op de plaatsen waar de migratiedruk het hoogst is en beheer van de grens tekortkomingen laat zien, evenals het uitbreiden van de activiteiten op terugkeer en op brede en gelijkwaardige partnerschappen.

Nederland zet zich in Europa eveneens in op visumharmonisatie van visumvrije buurlanden, om te voorkomen dat via deze landen irreguliere migratie naar de EU plaatsvindt. De Europese Commissie heeft een voorstel gedaan voor een herziening van het opschortingsmechanisme voor visumvrije landen. In dit voorstel zijn gronden opgenomen waarmee lidstaten adequater kunnen ingrijpen als visumvrijstelling leidt tot ongewenste

[21] Verordening (EU) 2016/0399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende regelgeving van de Europese Unie voor de overschrijding van de grenzen door personen.

[22] Instrumentalisering zoals bedoeld in de nieuwe crisisverordening, onderdeel van het Asiel- en Migratiepact betekent: "een situatie (...) waarin een derde land of een vijandige niet-statelijke actor het verkeer van onderdanen van derde landen of staatlozen naar de buitengrenzen of naar een lidstaat aanmoedigt of vergemakkelijkt, met als doel de Unie of een lidstaat te destabiliseren, en waarbij dergelijke acties de essentiële functies van een lidstaat, waaronder de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid, in gevaar kunnen brengen."

[23] Verordening (EU) 2019/1896 betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1052/2013 en Verordening (EU) 2016/1624.

migratiestromen. Hierbij kijkt Nederland naar de reikwijdte en de effectiviteit van het mechanisme. De onderhandelingen over dit voorstel zijn nog gaande.

Mensensmokkel en mensenhandel

Nederland werkt middels verschillende initiatieven en projecten samen met andere landen, EU-agentschappen zoals Europol, Eurojust en Frontex om mensensmokkel en mensenhandel binnen en buiten de EU te bestrijden. Deze samenwerking vindt bijvoorbeeld plaats binnen het European Multidisciplinary Platform Against Crime Threats (EMPACT). Van EMPACT Trafficking in Human Beings (EMPACT-THB) is Nederland sinds 2019 ook trekker. 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 verbreed en verdiept. In totaal nemen 29 landen en vier EU-agentschappen deel aan het project.

Met betrekking tot mensensmokkel is in 2023 het Beleidskader aanpak mensensmokkel 2023–2026 gepubliceerd.[24] Onder dit beleidskader wordt prioritair ingezet op de strijd tegen mensensmokkelaars en de ontmanteling van de criminele netwerken. Daarbij zijn een aantal aandachtsgebieden voor de komende periode uitgelicht. Deze aandachtsgebieden betreffen versterking van de integrale aanpak mensensmokkel, de versterking van opsporing en vervolging, innovatieve methodes in de aanpak van mensensmokkel, gerichte inzet van preventie- en bewustwordingscampagnes, internationale samenwerking en gegevensverzameling en statistieken. Tevens is in 2023 het wetsvoorstel in verband met de verhoging van de wettelijke strafmaxima van mensensmokkel en de uitbreiding van de toepasselijkheid van de strafwet op mensensmokkel begaan buiten Nederland na verwerking van het advies van de Raad van State ingediend.[25]

Ten aanzien van mensenhandel zijn ten behoeve van het nieuwe actieplan in 2022 en 2023 in het kader van het programma Samen tegen Mensenhandel rondetafels georganiseerd met alle partners in het veld. Dit heeft geresulteerd in een actieplan dat op 18 oktober 2023 aan de Tweede Kamer is aangeboden. Het actieplan bestaat uit vijf lijnen:

1. Creëren van brede bewustwording
2. Vergroten van de meldingsbereidheid
3. Investeren in en werken aan een betere vaststelling van slachtofferschap en bescherming van slachtoffers
4. Verbeteren van de (bovenregionale en regionale) samenwerking
5. Verbetering van de informatiedeling en gegevensverwerking

De Tweede Kamer heeft aangegeven dat zij graag aanpassingen ziet op een aantal punten. Op dit moment vindt dit proces, in afstemming met alle betrokken partijen, plaats. Zodra dit is afgerond kan het actieplan worden gepubliceerd en kan de implementatie ervan beginnen.

Terugkeer

Vreemdelingen die zijn toegelaten tot Nederland moeten vaak na een bepaalde periode weer vertrekken. De meeste personen die Nederland moet verlaten, vertrekken zelfstandig, zonder hulp van de overheid. Een deel van het vertrek van vreemdelingen uit Nederland vergt wel inspanning van de overheid.

Mede door het vervallen van reisbeperkingen vanwege COVID-19 en een hogere doorstroom van zaken naar de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) is het aantoonbaar

[24] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022 – 2023, 28 638, nr. 235.
[25] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022 – 2023, 36 414, nr. 1-4.

vertrek in 2023 gestegen ten opzichte van het jaar daarvoor. Daarnaast nam het aandeel personen dat zich onttrekt aan het overheidstoezicht af.

Migratiepartnerschappen blijven een belangrijk middel om terugkeersamenwerking tussen Nederland en landen van herkomst te verbeteren. Een voorbeeld hiervan is Marokko waarmee de samenwerking in 2023 in den brede sterk is verbeterd, waardoor in onderlinge samenwerking succesvolle terugkeer is gerealiseerd. Het aantal vervangende reisdocumenten dat is afgegeven ten behoeve van terugkeer is in 2023 sterk toegenomen, zo ook de aantallen gedwongen- en vrijwillige terugkeer. Deze lijn zet in 2024 door. Doordat gedwongen terugkeer mogelijk is, is ook een stijging in vrijwillige terugkeer te zien. Voor uitgeprocedeerden is vrijwillige terugkeer uiteindelijk beter dan gedwongen. Waar in 2022 de onderlinge samenwerking werd verkend via een pilot, worden deze nu vertaald naar definitieve afspraken en werkwijzen. In de nabije toekomst wordt bezien op welke wijze de samenwerking verder verbeterd kan worden.

Een deel van het eerdergenoemde structurele budget voor de aanpak van overlastgevende asielzoekers is aangewend om het terugkeerproces wendbaarder en slagvaardiger te maken. Zo wordt de capaciteit op het proces van inbewaringstelling uitgebreid, zal DTenV in meer zaken een bewaringsmaatregel op kunnen leggen en worden specialistische functies ingebed in de operatie van de DTenV. Hoewel de uitwerking van deze voorbeelden nog in volle gang is, zijn de eerste nieuwe medewerkers gestart met een inwerktraject.

In 2023 is de nota van wijziging bij de novelle op het wetsvoorstel 'Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring' in consultatie gegaan.[26] Het wetsvoorstel moet onder andere voorzien in een bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring, dat nu nog is gebaseerd op de Penitentiaire beginselenwet. De nota van wijziging beoogt de novelle en het wetsvoorstel, die een lange geschiedenis kennen en daarom op verschillende punten verouderd zijn, bij de tijd te brengen. Het wetstraject wordt in 2024 vervolgd.

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 ontwikkeling van de werkwijze op de LVV. Deze afspraken, moeten eraan bijdragen dat vaker en sneller bestendige oplossingen worden gerealiseerd en dat de samenwerking en de focus op terugkeer wordt versterkt. In het najaar van 2023 zijn gemeenten gestart met de voorbereidingen om deze afspraken te implementeren.

Huisvesting, inburgering en staatloosheid

Huisvesting vergunninghouders

Asielzoekers worden vergunninghouders op het moment dat ze een verblijfsvergunning krijgen. Het COA koppelt deze vergunninghouders aan gemeenten. Gemeenten zorgen voor passende woonruimte voor vergunninghouders. In 2023 was 24% van de COA-bewoners reeds vergunninghouder.

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

[26] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 35 501, nr. 7.

prognose is dat tot en met 2030 in totaal 981.000 extra woningen nodig zijn.[27] Dit is een stijging ten opzichte van de eerder geformuleerde bouwopgave (900.000 woningen) die voor iets meer dan de helft veroorzaakt wordt door een hogere groei van de bevolking waarbij deze hogere bevolkingsgroei volledig ontstaat door een hoger dan eerder verwacht migratiesaldo.

In de 'Nationale Woon- en Bouwagenda'[28] is de aanpak van het huidige woningtekort uiteengezet. Naast vergunninghouders zijn er ook andere aandachtsgroepen, al dan niet met een migrantieachtergrond, die gehuisvest moeten worden. Vanuit de rijksoverheid is daarom ook in 2023 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 in 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 realiseren, met een evenwichtige verdeling over gemeenten en met de juiste zorg, ondersteuning en begeleiding.[29] Dit betreft onder anderen 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[30] 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. 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. Het wetsvoorstel Versterking regie huisvesting[31] is op 7 maart 2024 naar de Tweede Kamer gestuurd. De consultatie van de lagere wetgeving bij dit wetsvoorstel is eveneens op 7 maart gestart.

Flexwoningen

Het grote woningtekort in Nederland leidt tot veel maatschappelijke problemen. Om iets aan dit tekort te doen wordt onder andere ingezet op flexwoningen. De bouw van verplaatsbare woningen is de snelste manier om de woningvoorraad uit te breiden. Daarom is in het afgelopen jaar verder gewerkt aan het opzetten van een stelsel voor flexwoningen. Onder andere de meerjarige stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen is een belangrijke pijler in dit stelsel. Met dit instrument kunnen woningen voor verschillende doelgroepen, waaronder vergunninghouders, eerder mogelijk worden gemaakt.[32] Zaak blijft dat gemeenten en andere partijen zorgen dat er voldoende locaties beschikbaar komen om op te kunnen bouwen.

[27] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 19 847, nr. 1071.
[28] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 32 847, nr. 878.
[29] Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 32 847, nr. 883.
[30] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 36 512, nr. 2.
[31] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 36 512, nr. 2.
[32] Voor een volledig overzicht van maatregelen, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 847, nr. 1127.

Pilot doorstroomlocaties

Het is noodzakelijk dat gemeenten de doorstroom van statushouders bevorderen zodat de druk op COA-locaties verlicht wordt en statushouders eerder kunnen starten met integreren in de koppelgemeente. Vanuit deze vraag is de pilot doorstroomlocaties tot stand gekomen. Doorstroomlocaties fungeren als tijdelijke verblijfplaatsen voor statushouders, met een maximumduur van twaalf maanden per statushouder, gelegen in of nabij hun uiteindelijke woonplaats. Tevens geeft de doorstroomlocatie de gemeenten speling om de woningvoorraad uit te breiden, om daarmee meer vergunninghouders en andere woningzoekenden in huisvesting te voorzien. Momenteel zijn er 38 gemeenten bezig met de realisatie van een doorstroomlocatie, twee locaties zijn al geopend. Vanuit het Rijk zijn tijdelijke vergoedingen voor transitie- en beheerkosten van een doorstroomlocatie beschikbaar.

HAR-actie huisvesting vergunninghouders

In november en december 2023 zijn de ministeries van BZK en JenV samen met het COA een project gestart om in korte tijd een groot aantal vergunninghouders extra te laten uitstromen naar gemeenten. In het najaar van 2023 zijn burgemeesters van gemeenten die een grote achterstand hadden op hun taakstelling actief benaderd met het verzoek om de vergunninghouders versneld te laten instromen met behulp van de Hotel- en Accommodatieregeling. Hierbij deed COA het aanbod om hotels te contracteren. In december is de focus gelegd op vergunninghouders die reeds een woningaanbod hadden gekregen in de gemeente aan wie zij in het kader van de taakstelling gekoppeld waren. In afwachting van het betrekken van de woning verbleven deze vergunninghouders met instemming van de betreffende gemeenten in hotels. Met het project zijn ruim 1.400 vergunninghouders eerder uitgestroomd uit de COA-opvang.

Inburgering

De Wet inburgering 2021 (Wi2021) is inmiddels ruim twee jaar van kracht. De uitvoering van deze wet verloopt niet geheel vlekkeloos maar komt steeds meer en beter op gang. Betrokken partners zijn overwegend positief over de Wi2021.

Het inburgeringsstelsel onder de Wi2021 is van meet af aan ingericht als 'lerend stelsel'. Ten behoeve hiervan is onder meer een uitgebreid monitoring- en evaluatieplan opgesteld om de werking van de wet goed te kunnen volgen. In dat kader zijn en worden in 2023 en 2024 verschillende onderzoeken uitgevoerd en opgestart die hierover (kwalitatieve) informatie opleveren. Zo wordt periodiek een marktmonitor uitgevoerd waarin de ontwikkelingen op de markt voor inburgeringscursussen worden gevolgd om te zien of vraag en aanbod op elkaar aansluiten en of er knelpunten zijn die moeten worden aangepakt. In 2023 is de tweede meting uitgevoerd, waaruit bleek dat er voldoende aanbod is voor (bijna) alle onderdelen van inburgeringstrajecten, maar dat er wel risico's zijn voor de toekomst. Daarbij is onder andere verwezen naar de onzekerheid die op dat moment (nog) bestond over de financiering van de onderwijsroute. Inmiddels is deze financiering geborgd tot en met 2029.[33] Verder vindt onder andere nog onderzoek plaats naar de ervaringen van gemeenten met de eerste fase van de inburgering en een onderzoek naar de ervaringen van inburgeraars zelf. De uitkomsten van deze onderzoeken worden in de loop van 2024 verwacht. Daarnaast hebben de betrokken uitvoeringsorganisaties afspraken gemaakt over het (van elkaar) leren in de praktijk en het (snel) delen van signalen uit de uitvoering. Al deze verschillende elementen van het lerend stelsel dragen eraan bij dat knelpunten in de uitvoering van inburgering snel worden onderkend en waar nodig en mogelijk kunnen worden opgelost. In 2023 lag de focus met name op het oplossen van knelpunten rond de 'vroege start' van inburgering, financieel ontzorgen en de onderwijsroute.

Door zo vroeg mogelijk te beginnen met integratie en participatie, worden de kansen van inburgeraars op de arbeidsmarkt vergroot. Om die reden zijn de afgelopen periode

[33] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 824, nr. 408.

verschillende maatregelen genomen om een 'vroege start' van inburgering te stimuleren en de randvoorwaarden hiervoor te verbeteren. 'Vroege start' houdt in dat, daar waar mogelijk, gemeenten al starten met inburgeringsactiviteiten terwijl de statushouder nog in een COA-opvanglocatie verblijft in afwachting van huisvesting. Gelet op de nog altijd lange wachttijden voor huisvesting, is het immers van belang dat deze periode in de opvang zo goed mogelijk wordt benut. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het uitvoeren van de brede intake en het vaststellen van het Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) en zo mogelijk ook al het doen van een inburgeringsaanbod. Hiertoe is onder andere ingezet op een verbetering van de samenwerking tussen gemeenten en het COA, omdat dit de begeleiding van de statushouder ten goede komt.

Parallel hieraan is in 2023 ook gezorgd voor structurele financiering van de Meedoenbalies. Deze balies zijn op 38 COA-locaties ingericht voor het organiseren van activiteiten, vrijwilligerswerk en waar mogelijk werk voor bewoners van het azc. Ook dit draagt bij aan het zo goed mogelijk benutten van de wachttijd in de opvang. Het aanbod van de Meedoenbalies is ook beschikbaar voor asielzoekers die nog in afwachting zijn van een beslissing op hun aanvraag. Specifiek voor kansrijke asielzoekers is in 2023 daarnaast ook structurele financiering beschikbaar gekomen voor deelname aan een NT2-traject (Nederlands als tweede taal).

Voor een succesvolle inburgering is het verder belangrijk dat een statushouder vlak na vestiging in de gemeente in een stabiele financiële positie verkeert. Om deze startpositie te verbeteren is met de inwerkingtreding van de Wi2021 het "financieel ontzorgen" van bijstandsgerechtigde statushouders geïntroduceerd. Dit financieel ontzorgen houdt in dat gemeenten verplicht zijn om een aantal vaste lasten, zoals bijvoorbeeld de huur, van statushouders rechtstreeks vanuit de bijstandsuitkering te betalen. In de uitvoeringspraktijk is gebleken dat financieel ontzorgen complex is en niet altijd meerwaarde heeft. Daar waar het voor een deel van de statushouders zelfs averechts kan werken omdat zij al financieel vaardig zijn, blijkt een (ander) deel van de statushouders juist meer profijt te hebben van andere vormen van ontzorgen, zoals het bieden van begeleiding bij financiële zelfredzaamheid. Gelet hierop is gestart met de voorbereiding van een wijziging van het betreffende wetsartikel over het ontzorgen van statushouders. Met de wijziging wordt een mogelijkheid voor gemeenten gecreëerd om op basis van individuele omstandigheden van de statushouder het ontzorgen op een andere manier in te vullen. De wetswijziging is in de eerste helft van 2024 in consultatie gebracht. Sinds april 2023 wordt vooruitlopend op deze wetswijziging reeds tijdelijk meer ruimte gegeven aan gemeenten voor het bieden van maatwerk bij ontzorgen.[34]

Al vóór de inwerkingtreding van de Wi2021 in 2022, bleek het cursusaanbod voor de onderwijsroute niet goed van de grond te komen. De onderwijsroute is één van de drie leerroutes waarmee inburgeraars op grond van de Wi2021 aan hun inburgeringsplicht kunnen voldoen. De route is erop gericht om het onderwijspotentieel van (met name jongere) inburgeraars goed te benutten door hen voor te bereiden op het reguliere (Nederlandse) onderwijs (mbo, hbo en wo). Het beperkte cursusaanbod voor deze leerroute, bleek het gevolg te zijn van ontoereikende financiële middelen. Om dit knelpunt voor de korte termijn (tot en met 2025) op te lossen, is gekozen om tweemaal extra middelen beschikbaar te stellen aan gemeenten. Parallel hieraan is, samen het ministerie van OCW en de betrokken ketenpartners, gewerkt aan structurele borging van de onderwijsroute. Dit heeft er in 2023 toe geleid dat bijna 90 miljoen euro extra financiering beschikbaar is gekomen voor de periode 2026-2029. Daarnaast is in bijna alle arbeidsmarktregio's aanbod voor de onderwijsroute gerealiseerd. In 2024 wordt verder gewerkt aan verbetervoorstellen voor een toekomstbestendige onderwijsroute.

[34] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 824, nr. 382.

Staatloosheid

Op 1 oktober 2023 zijn de volgende twee wetsvoorstellen met betrekking tot staatloosheid in werking getreden:

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

Met de Wet vaststellingsprocedure staatloosheid is een gerechtelijke procedure ingesteld waarmee bij de rechtbank Den Haag een verzoek kan worden ingediend om de gestelde staatloosheid vast te laten stellen door de rechter. Het tweede wetsvoorstel wijzigt de Rijkswet op het Nederlanderschap. Staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven hebben nu een mogelijkheid onder voorwaarden in aanmerking te komen voor verkrijging van het Nederlanderschap via een nieuw optieartikel in de Rijkswet op het Nederlanderschap (artikel 6, eerste lid, aanhef en onder q). Het kind moet in het Koninkrijk zijn geboren, de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt, minimaal vijf jaar stabiel hoofdverblijf in het Koninkrijk hebben, sinds de geboorte staatloos zijn en in redelijkheid geen andere nationaliteit kunnen verkrijgen.

Tot slot

In dit hoofdstuk is getracht een zo beknopt mogelijk overzicht te geven van de belangrijkste ontwikkelingen in 2023 en waar relevant al een blik op ontwikkelingen die in 2024 verder zijn of zullen worden uitgerold. Het is evident dat het afgelopen jaar over de volle breedte veel werk is verzet ten behoeve van een evenwichtig en rechtvaardig migratiedomein. Het kabinet wil via deze weg waardering uitspreken voor álle 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.

Hoofdstuk 2
Migratie van buiten de EU

Dit hoofdstuk gaat in op reguliere migratie van buiten de EU. 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.

Belangrijke ontwikkelingen in 2023

- Het aantal afgegeven verblijfsvergunningen regulier is met 5% afgenomen. De afname deed zich voor bij de verblijfsdoelen 'Kennis en Talent' en 'Familie en gezin'. Het aantal afgegeven verblijfsvergunning voor de verblijfsdoelen 'Studie' en 'Arbeid: Overig' is toegenomen.
- Nederland heeft de herziene richtlijn kennismigranten, beter bekend als de 'Europese blauwe kaart', niet tijdig kunnen omzetten. Tot de implementatie wordt vastgehouden aan het huidige juridische kader, met uitzondering van bepalingen uit de richtlijn die rechtstreekse werking hebben.

Vergelijken van Europese en nationale gegevens

In de Staat van Migratie wordt inzicht gegeven in de migratiestromen op Europees en nationaal niveau. Dit doen we op basis van verschillende informatiebronnen.

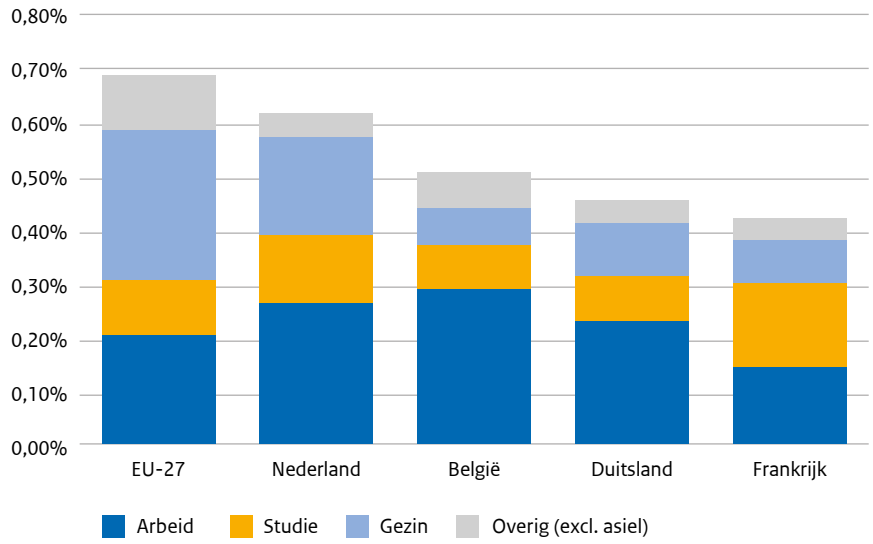
Voor de migratiestromen op EU-niveau is gebruik gemaakt van Eurostat gegevens. Eurostat maakt op basis van Europese afspraken onderscheid tussen gezinsmigranten, arbeidsmigranten en studiemigranten. Daarnaast is er een categorie 'overig'.

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. 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 verblijfsvergunningen;
- In de Eurostat rapportages worden ook de verblijfsvergunningen verleend na bezwaar meegenomen.

2.1 Reguliere migratie van buiten de EU naar EU-lidstaten

In 2022 migreerden vanuit landen buiten de EU-27 5,09 miljoen personen naar de EU-27. Tegelijkertijd emigreerden 0,98 miljoen personen naar een land buiten de EU. Dit betekent dat de EU in 2022 een migratiesaldo kende van 4,11 miljoen personen.



Figuur 1: *Eerste verblijfsvergunningen naar reden migratie, weergegeven als percentage van de bevolking, 2022 (Bron: Eurostat)*[35]

In 2022 werden 3,05 miljoen eerste verblijfsvergunningen verleend, exclusief verblijfsvergunningen vanwege asiel. Vergeleken met de naburige landen verstrekt Nederland ten opzichte van het aantal inwoners meer eerste verblijfsvergunningen, maar minder dan de EU-27 als geheel.

2.2 Reguliere migratie van buiten de EU naar Nederland

2.2.1 Immigratie en emigratie

	Immigratie	Emigratie (incl. administratieve correcties)	Migratiesaldo (incl. administratieve correcties)
2021	92.105	33.359	58.746
2022	232.185	49.481	182.704

Figuur 2: *Immigratie en emigratie van personen met een niet-Europese nationaliteit, 2022-2023 (Bron: CBS)*[36]

Het CBS verzamelt gegevens over immigratie en emigratie naar en uit Nederland. Deze gegevens zijn gebaseerd op de Basisregistratie Personen (BRP). Personen worden door de gemeente als ingezetene ingeschreven in de BRP wanneer zij verwachten minimaal vier maanden in Nederland te blijven. Asielzoekers en vergunninghouders worden ingeschreven wanneer zij langer dan 6 maanden in Nederland zijn.

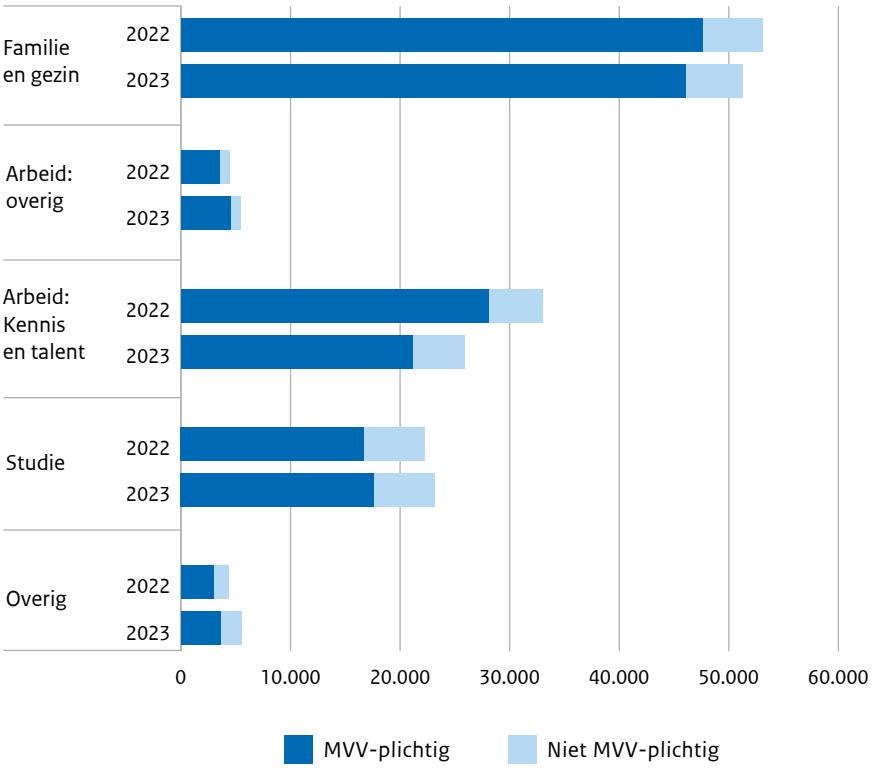
[35] Op het moment van schrijven was de data over 2023 nog niet beschikbaar.
[36] Op het moment van schrijven was de data over 2023 nog niet beschikbaar.

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. Dit betekent dat het migratiesaldo voor personen met een niet-Europese nationaliteit positief is, te weten 182.704 in 2022.

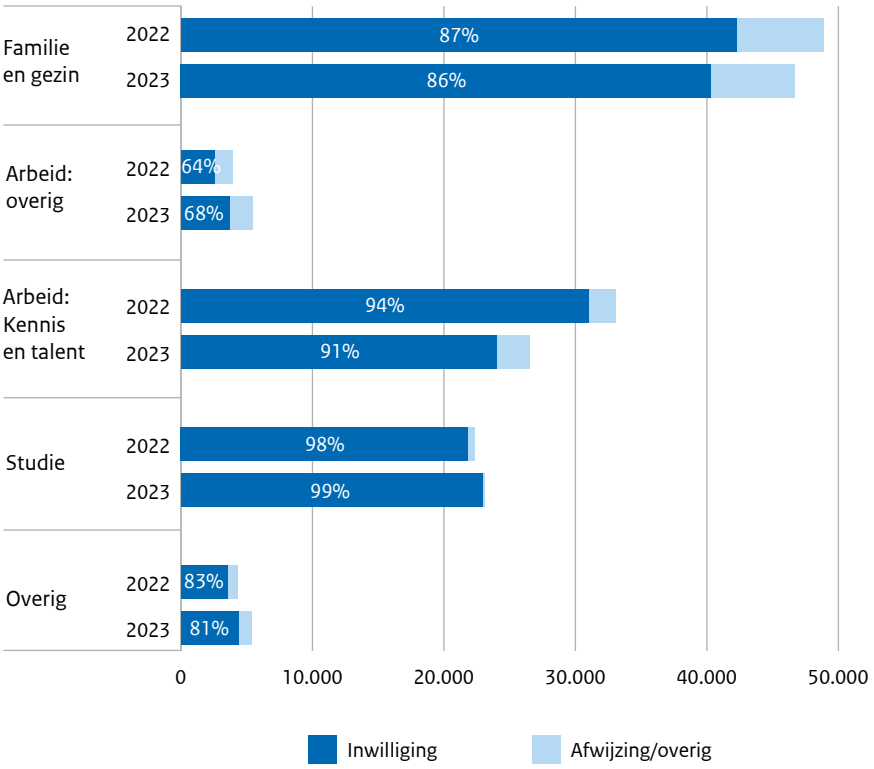
2.2.2 Aantal aangevraagde en afgegeven verblijfsvergunningen regulier

Personen van buiten de EU moeten een verblijfsvergunning aanvragen wanneer ze langer dan 3 maanden in Nederland willen verblijven. Voor de meeste nationaliteiten geldt dat betrokkene tijdens de aanvraag in het buitenland verblijft, omdat zij een machtiging voorlopig verblijf (mvv) nodig hebben om naar Nederland te kunnen afreizen. In bijlage 1 is de aanvraagprocedure uiteengezet.

In 2023 zijn bij de IND in totaal 111.240 aanvragen voor een verblijfsvergunning ingediend. Deze aanvragen worden onderverdeeld naar de categorieën familie en gezin, arbeid, kennis en talent, studie en overig.



Figuur 3: *Aanvragen regulier, 2022-2023 (Bron: IND)*



Figuur 4: *Beslissingen regulier, inclusief percentage inwilligingen, 2022-2023 (Bron: IND)*

Het totaal aantal aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning is in 2023 in vergelijking met 2022 met 5% afgenomen. Ook het aantal afgegeven verblijfsvergunningen is in 2023 met 5% afgenomen in vergelijking met 2022. De afname deed zich voor bij de verblijfsdoelen 'Kennis en Talent' en 'Familie en gezin'. Het aantal afgegeven verblijfsvergunningen voor de verblijfsdoelen 'Studie' en 'Arbeid: Overig' is juist toegenomen.

In 2022 werden meer verblijfsvergunningen afgegeven voor het verblijfsdoel 'Kennis en Talent' dan gebruikelijk, nadat tijdens de COVID-19-pandemie juist minder vergunningen werden afgegeven. Het aantal afgegeven vergunningen in 2023 is een voortzetting van de trend van voor de COVID-19-pandemie.

De toename van het aantal afgegeven verblijfsvergunningen voor studie past in een jarenlange trend van groei.

2.2.3 Referenten

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. Als er geen referent is, vraagt de migrant de verblijfsvergunning en eventueel de mvv zelf aan. Voor een viertal verblijfsdoelen kan een aanvraag alleen worden ingediend door een erkend referent. In bijlage 1 wordt het referentschap nader toegelicht.

	Aantal aanvragen erkend referent-schap	Aantal inwilligingen	Aantal erkend referenten op 31 december
2022	1.700	1.220	9.820
2023	1.640	1.520	10.850
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-4%	+25%	+10%

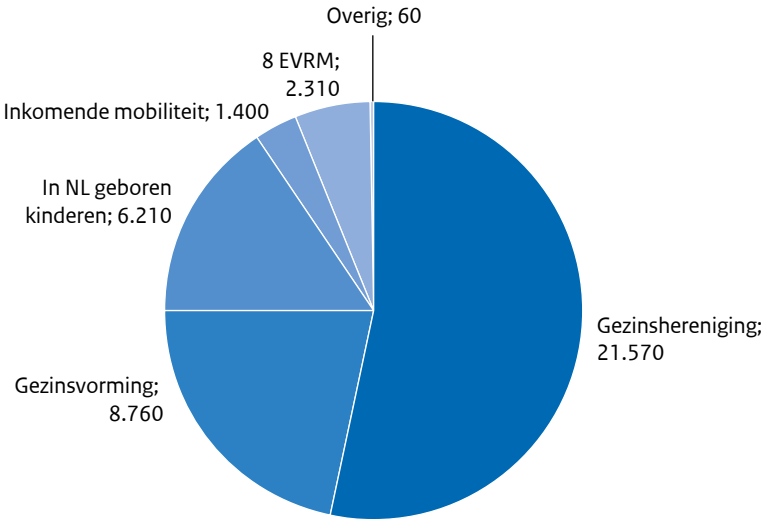
Figuur 5: *Erkend referenten (Bron: IND)*

2.2.4 Soorten verblijfsvergunningen

Na een positieve beslissing van de IND op de aanvraag voor een verblijfsvergunning, geeft de IND de verblijfsvergunning 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. Per verblijfsvergunning bestaan verschillende subcategorieën.

2.2.4.1 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.



Figuur 6: *Verleende verblijfsvergunningen familie en gezin, 2023 (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.

[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.

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

Gezinsvorming

In het geval van een nieuw te vormen gezin wordt gesproken over gezinsvorming. Voor een groot deel betreft het partners en kinderen van arbeidsmigranten en studiemigranten.

In Nederland geboren kinderen

Kinderen die in Nederland worden geboren en die feitelijk zijn blijven behoren tot het gezin van hun rechtmatig in Nederland verblijvende ouder kunnen onder soepele voorwaarden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Zowel het kind als de ouder mogen hun hoofdverblijf niet buiten Nederland hebben verplaatst. Hieronder vallen ook kinderen van asielmigranten.

8 EVRM

Gezinsmigratie kan ook worden toegestaan als artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) hiertoe noopt. Dit verblijfsrecht is afgeleid van het in het EVRM vastgelegde recht op familie- of gezinsleven. Hierbij gaat het om de toets of er een zogenoemde positieve verplichting rust op de Nederlandse overheid om het uitoefenen van dit familie- of gezinsleven hier te lande mogelijk te maken. Familie- of gezinsleven als bedoeld in artikel 8 EVRM is een ruim begrip. Het kan slaan op allerlei relaties waarbij feitelijk sprake is van hechte persoonlijke banden. In Nederland wordt artikel 8 EVRM veelal toegepast als een resttoets. Dat wil zeggen dat eerst aan het nationale toelatingsbeleid wordt getoetst. Als de vreemdeling niet voor verblijf op grond van het nationale toelatingsbeleid in aanmerking komt, kan vervolgens worden beoordeeld of een uitzetting in strijd is met artikel 8 EVRM. Ook kan artikel 8 EVRM worden gebruikt als een nationaal toetsingskader ontbreekt.

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.[39]

Andere verblijfsvergunningen familie en gezin

Houders van andere verblijfsvergunningen, zoals bijvoorbeeld een verblijfsvergunning humanitair tijdelijk en niet tijdelijk, hebben de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden hun gezinsleden te laten overkomen.

2.2.4.2 Verzorgende ouders van buiten de EU van een minderjarig Nederlands kind (arrest Chavez-Vilchez)

In 2011 stelde het Hof van Justitie van de Europese Unie in het arrest Zambrano vast dat verzorgende ouders van buiten de EU van een minderjarig Nederlands kind onder voorwaarden aanspraak kunnen maken op een afgeleid verblijfsrecht in de Europese Unie. Dit type verblijfsrecht heeft in Nederland vooral vorm en inhoud gekregen door ontwikkelingen in de jurisprudentie.[40]

Nederland verleent 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. Er worden daarom voorbereidingen getroffen om een nationaal verblijfskader voor het verblijf van ouders bij een Nederlands kind in te richten.

[39] Richtlijn 2016/801/EU 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 (herschikking).

[40] Zie Staat van Migratie 2023, paragraaf 2.2.3.2.

Dat wil zeggen dat men een reguliere verblijfsaanvraag kan doen, in plaats van een beroep te doen op het arrest Chavez-Vilchez.

	Aanvragen	Afgehandeld	Inwilligings-percentage
2022	3.360	2.930[41]	80%
waarvan vernieuwings-aanvragen	*700*	*330*	
2023	4.770	4.160	82%
waarvan vernieuwings-aanvragen	*1.340*	*1.550*	
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+42%	+42%	

Figuur 7: *Instroom en afhandeling van aanvragen derdelands verzorgende ouders van een minderjarig Nederlands kind (arrest Chavez-Vilchez), 2022-2023 (Bron: IND)*

De toename van de aantallen is te verklaren doordat meer vernieuwingsaanvragen zijn ingediend en afgehandeld. Het arrest Chavez-Vilchez dateert van 2017, hetgeen betekent dat de vergunninghouders vanaf 2022 aanvragen indienen voor de vernieuwing van hun verblijfsdocumenten.

2.2.4.3 EU-documenten voor partners en afhankelijke familieleden van buiten de EU

Partners en afhankelijke familieleden van buiten de EU van EU-burgers die in Nederland willen verblijven, moeten bij de IND een EU-document aanvragen. Dit 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
2022	4.960	4.390[42]	83%
2023	5.800	4.890[43]	83%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+16%	+3%	

Figuur 8: *Instroom en afhandeling van aanvragen EU-documenten door familieleden van EU-burgers uit derde landen, exclusief aanvragen onder het Chavez-Vilchez arrest, 2022-2023 (Bron: IND)*

2.2.4.4 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 en de EU/EER of Zwitserland, het zogenoemde prioriteitgenietend aanbod. Dit is neergelegd in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Het UWV voert de Wav uit en toetst op de voorwaarden van de Wav, waaronder op arbeidsvoorwaarden. Op arbeidsmigratie in de categorie 'kennis en talent' zijn soepelere voorwaarden van toepassing. 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 tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig en geen verblijfsvergunning. Verblijf kan dan plaatsvinden op basis van het paspoort, in beginsel in combinatie met een visum kort

[41] Correctie t.o.v. vorige editie.
[42] Correctie t.o.v. vorige editie.
[43] Correctie t.o.v. vorige editie.

verblijf. De TWV dient de werkgever aan te vragen bij het UWV. Het UWV toetst op de voorwaarden uit de Wet arbeid vreemdelingen (Wav).

Een TWV kan ook voor langer dan drie maanden worden afgegeven als het gaat om iemand 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.

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.

Voor bepaalde categorieën werknemers of werkzaamheden is geen TWV of advies van UWV met betrekking tot de arbeidsmarkt nodig. In dat geval wordt een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst aangevraagd. Voor arbeidsmigranten die vallen onder de Regeling internationaal handelsverkeer[44] is geen TWV nodig, maar de werkgever moet de komst van de arbeidsmigrant wel melden bij het UWV, nadat het traject van de werkgever door het UWV is goedgekeurd.

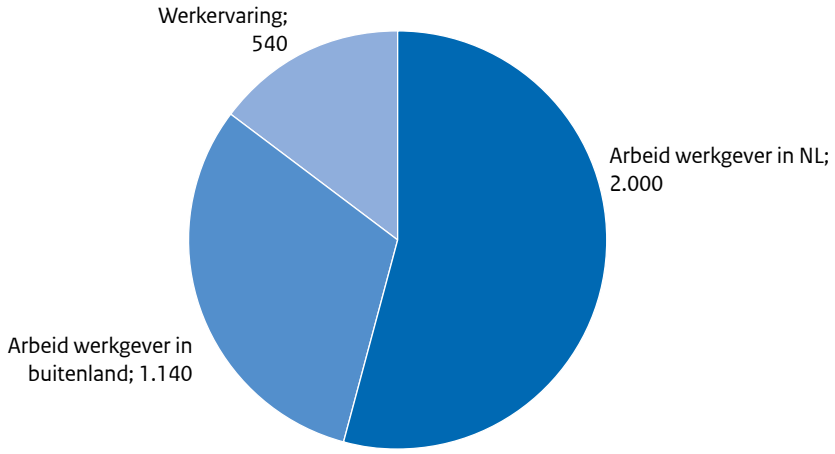
	Verleende tewerkstellings-vergunningen	Positieve adviezen t.b.v. GVVA
2022	12.950	4.010
2023	16.140	4.090
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+25%	+2%

Figuur 9: *Verleende tewerkstellingsvergunningen en advisering t.b.v. GVVA, 2022-2023 (Bron: UWV). Het UWV maakt geen onderscheid tussen eerste aanvragen en verlengingsaanvragen.*

In 2023 was er een toename van het aantal verleende TWV ten opzichte van 2022. De stijging wordt voor een belangrijk deel veroorzaakt door meer verleende TWV ten behoeve van asielzoekers. In 2023 werden aan deze groep zo'n 2.000 TWV verleend tegenover circa 600 in 2022. Op 29 november 2023 oordeelde de Raad van State[45] dat de beperking dat asielzoekers maximaal 24 weken in een periode van 52 weken mag werken onverbindend is. De stijging van het aantal verleende TWV komt waarschijnlijk door de combinatie van (media)aandacht omtrent deze zaak en krapte op de arbeidsmarkt. Het aantal verleende TWV voor buitenlandse studenten die bijkomende werkzaamheden verrichten is toegenomen van 9.500 in 2022 naar 11.030 in 2023. Het aantal verleende TWV voor kennismigranten kort verblijf nam toe van 1.550 in 2022 tot 2.013 in 2023.

[44] Staatsblad 2017, 134.

[45] ECLI:NL:RVS:2023:4418, 29 november 2023.



Figuur 10: *Verleende verblijfsvergunningen arbeid, 2023 (Bron: IND)*

Arbeidsmigrant met werkgever in Nederland

De grootste subcategorie is de arbeidsmigrant met een werkgever in Nederland. 40% van de verleende verblijfsvergunningen 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. Er is voorzien in een overgangstermijn tot 1 januari 2027 voor herhaalde aanvragen. De Aziatische horecasector kan overigens zonder speciale regeling nog steeds een reguliere aanvraag indienen. Met de huidige krappe arbeidsmarkt worden daarom nog veel vergunningen afgegeven.

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.

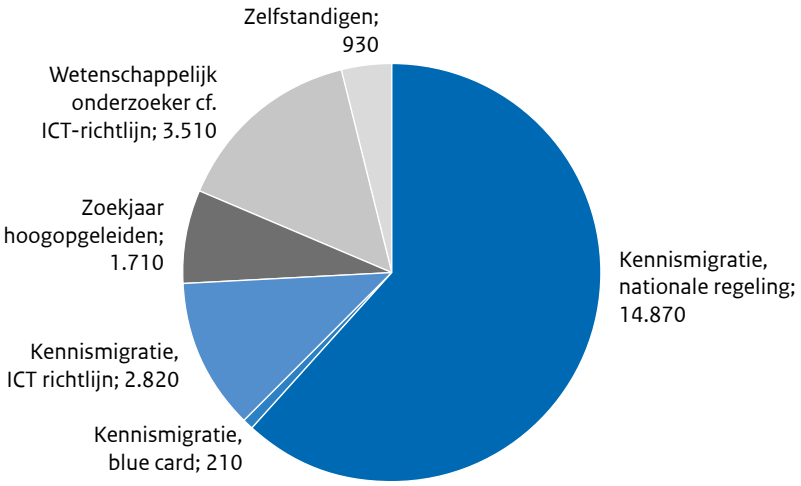
Werkgever in buitenland

De derde subcategorie betreft 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. Migranten van buiten de EU 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 verblijfsvergunning grensoverschrijdende dienstverlening worden aangevraagd. Op de aantallen detacheringen van migranten van buiten de EU in het kader van het vrij verkeer van diensten wordt nader ingegaan in het volgende hoofdstuk.

2.2.4.5 Kennis en talent[46]

Nederland heeft een uitnodigend beleid ten aanzien van migranten van buiten de EU die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse (kennis)economie. Kennismigranten werken bij bedrijven maar ook bij universiteiten en academische ziekenhuizen. Voor deze groepen bestaan speciale regelingen die een eenvoudigere en snellere toegang faciliteren. Er zijn verschillende verblijfsregelingen voor kennismigranten.

[46] Voor een definitie zie: kennis en talent.



Figuur 11: *Verleende verblijfsvergunningen kennis en talent, 2023 (Bron: IND)*

Nationale kennismigrantenregeling

Kennismigranten kunnen naar Nederland komen via de nationale kennismigrantenregeling. De belangrijkste voorwaarden om van deze regeling gebruik te kunnen maken zijn a) dat de werkgever erkend referent is en b) dat de kennismigrant een salaris verdient dat voldoet aan een normbedrag.[47] Voor kennismigranten jonger dan 30 en voor recent afgestudeerden geldt een lager normbedrag.

Europese richtlijnen

Een deel van de kennismigranten maakt gebruik van toelatingsregelingen op basis van EU-richtlijnen, zoals van de richtlijn[48] voor (wetenschappelijk) onderzoekers die verbonden zijn aan onderwijs- of kennisinstellingen. Daarnaast is er de richtlijn 'intra corporate transferees' (ICT)[49], waarmee leidinggevenden, specialisten en trainees kunnen worden overgeplaatst naar een Nederlandse vestiging van het internationale bedrijf waar zij in dienst zijn. Als migranten onder de reikwijdte van deze richtlijnen vallen, mogen zij geen gebruik maken van de nationale kennismigrantenregeling of de Europese blauwe kaart, enkele uitzonderingen daargelaten.

De Europese blauwe kaart (EBK), eveneens een EU-richtlijn[50], richt zich op hooggekwalificeerde kennismigranten in algemene zin. De voorwaarden in deze richtlijn waren relatief ongunstig. Een herziene richtlijn is op 17 november 2021 in werking getreden en moest uiterlijk op 18 november 2023 door alle lidstaten geïmplementeerd zijn.[51] Nederland heeft deze richtlijn niet tijdig kunnen omzetten (zie ook hoofdstuk 1). Er wordt tot implementatie vastgehouden aan het huidige juridische kader, met uitzondering van bepalingen uit de richtlijn die rechtstreekse werking hebben, en waar men zich vanaf 18 november 2023 ook rechtstreeks op kan beroepen.

[47] Kennismigrant | IND

[48] 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.

[49] Richtlijn 2014/66/EU 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.

[50] 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.

[51] 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.

Zoekjaar hoog opgeleiden

De regeling 'zoekjaar hoog 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. Voor wie vanuit het zoekjaar overstapt naar een baan als kennismigrant geldt bovendien 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 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. Voor zelfstandige ondernemers met de Turkse nationaliteit geldt het puntensysteem niet vanwege de Associatieovereenkomst.

2.2.4.6 Start-ups

Startende innovatieve bedrijven zijn belangrijk voor de Nederlandse economie en de kenniseconomie in het bijzonder. Daarom bestaan hiervoor specifieke regelingen.

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 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.

Naar aanleiding van een evaluatie[52] van de startup-regeling wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd:

- De verklaring die facilitators verstrekken gaat zien op de toegevoegde waarde van de start-up voor Nederland.
- Het goedkeuringsproces van facilitators en (het beheer van) de status wordt losgekoppeld van de verblijfsaanvraag. De certificering en het beheer op facilitators zal bij de RVO worden belegd.
- Bij de toets aan het middelenvereiste binnen de zelfstandigenregeling zal door de RVO bij voormalige start-ups ook worden gekeken naar het perspectief van de onderneming.
- De mogelijkheden voor het digitaal aanleveren van onderliggende stukken en het verbeteren van de dienstverlening door de IND worden verder onderzocht.

In 2024 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de definitieve opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie.

[52] Succesvol opgestart? Een evaluatie van de startup regeling, 2015-2021 (ind.nl).

	Aanvragen	Afgehandeld	Inwilligings-percentage
2022	140	120	75%
2023	230	200	80%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+64%	+67%	

Figuur 12: *Instroom en afhandeling van aanvragen innovatieve start-ups, 2022-2023 (Bron: IND)*

Pilotregeling verblijfsvergunning essentieel startup personeel

Startups hebben om te kunnen groeien vaak al snel werknemers met specifieke hoogwaardige expertise, ervaring en vaardigheden nodig. Ze zijn echter minder in staat om op de huidige krappe arbeidsmarkt te concurreren met grotere kapitaalkrachtigere bedrijven door beperkte financiële middelen. De verblijfsvergunningen voor kennismigrant, de EBK of startupregeling sluiten daarnaast mindergoed 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 EU in de vroege fase van hun ontwikkeling aan te trekken en te behouden. Sinds de start van de pilot, op 1 juni 2021, zijn 50 aanvragen voor dit verblijfsdoel ingediend. Het inwilligingspercentage ligt op 41%.

De vierjarige pilot is in 2023 intern geëvalueerd door de IND met nauwe betrokkenheid van de RVO. Aan de hand van deze evaluatie zullen, indien nodig, werkwijzen en beleidsregels worden aangepast. De Tweede Kamer is in april geïnformeerd over deze uitkomsten en hoe opvolging gegeven zal worden. Aan het eind van de pilot zal een eindevaluatie worden uitgevoerd.

2.2.4.7 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 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.

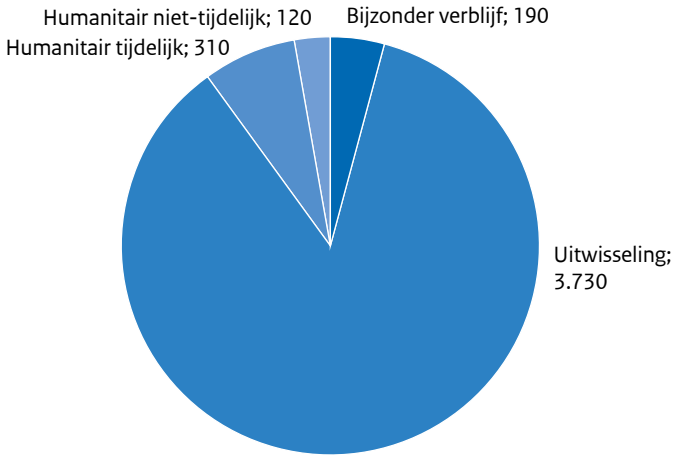
	Aanvragen	Afgehandeld	Inwilligings-percentage
2022	22.220	22.320	98%
2023	23.180	23.140	99%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+4%	+4%	

Figuur 13: *Instroom en afhandeling van aanvragen voor verblijfsdoel 'studie', 2022-2023 (Bron: IND)*

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 liep tot 1 januari 2024 en is met vijf jaar verlengd. Vanaf de start zijn 30 verblijfsvergunningen verleend in het kader van deze pilot.

2.2.4.8 Overige verblijfsdoelen

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



Figuur 14: *Verleende verblijfsvergunningen overige verblijfsdoelen uitgesplitst, 2023 (Bron: IND)*

Culturele uitwisseling

Het hoofddoel van de culturele uitwisselingsprogramma's is om jongeren gedurende een periode van één jaar kennis te laten maken met de Nederlandse cultuur en samenleving. Daartoe bestaan verschillende regelingen, voor au-pairs en uitwisseling op grond van Working Holiday (WHP).

Jongeren tussen de 18 en maximaal 25 jaar (op het moment van aanvraag) kunnen deelnemen aan een uitwisselingsprogramma als au pair via een door de IND erkend au-pairbureau. Tijdens hun verblijf in een gastgezin maken zij kennis met de Nederlandse cultuur, waarbij het gastgezin kost- en inwoning biedt, evenals zakgeld om Nederland te verkennen. In ruil daarvoor verricht de au pair maximaal 30 uur per week lichte huishoudelijke werkzaamheden en ondersteunt bij de zorg voor de kinderen. De specifieke vereisten voor au pairs zijn te vinden op de website van de IND.

Het Working Holiday Programme, ook wel bekend als het Working Holiday Scheme (WHS), richt zich op jongvolwassenen van 18 tot en met 30 jaar. Dit betreft negen verschillende, maar gelijkwaardige programma's die zijn vastgelegd in Memoranda of Understanding (MoU's) of Notes Verbales (NV's) tussen Nederland en partnerlanden, waaronder Argentinië, Australië, Canada, Hongkong, Japan, Nieuw-Zeeland, Taiwan, Uruguay en Zuid-Korea. Voor Argentinië, Hongkong, Taiwan en Uruguay geldt een quotum van 100 jongeren per jaar, terwijl voor Japan en Zuid-Korea het quotum op 200 ligt. Voor de overige landen geldt geen quotum. De afspraken in de MoU's of de NV's zijn wederkerig, waardoor Nederlandse jongeren eveneens kunnen deelnemen aan culturele uitwisselingen in deze landen. 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, zonder dat de werkgever in het bezit hoeft te zijn van een tewerkstellingsvergunning (TWV).

Humanitair tijdelijk[53] en niet-tijdelijk[54]

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

[53] Voor een definitie zie: humanitair tijdelijk.
[54] Voor een definitie zie: humanitair niet-tijdelijk.

ondergaan, terminaal zieke vreemdelingen, slachtoffers van huiselijk geweld of personen die aangifte hebben gedaan van mensenhandel dan wel van huiselijk of eergerelateerd geweld.

Bijzonder verblijf
Tot slot is er nog bijzonder verblijf. Daarbij kan worden gedacht aan 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.

Het kabinet heeft besloten om de toelatingsregeling voor vermogende vreemdelingen af te schaffen. De Tweede Kamer heeft hiermee ingestemd. Dit zal in 2024 worden geëffectueerd.

2.2.4.9 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.

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%

2023	Ingediend	Afgehandeld	% gegrond
Familie & Gezin	4.030	3.660	40%
Kennis & Talent	820	530	9%
Studenten	10	10	50%
Arbeid	610	540	36%
Overig	370	310	22%
Totaal	5.840	5.050	35%

Figuur 15: *Bezwaarschiften regulier, 2022-2023 (Bron: IND)*

De totaal aantallen ingediende en afgehandelde bezwaarschriften was in 2023 lager dan in 2022. Het aantal ingediende bezwaarschriften in de categorie familie en gezin was in 2023 de grootste groep. Deze categorie was ook in 2022 de grootste groep.

(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 afgehan-deld	Doorlooptijd (weken)
2022	8.740	8.940	32
2023	15.680	13.940	21
Verschil 2023 t.o.v. 2022	+79%	+56%	

Figuur 16: *Instroom, uitstroom en doorlooptijden beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen), 2022-2023 (Bron: Rvdr)*

De toename van het aantal beroepen en verzoeken om voorlopige voorziening is toe te schrijven aan de beroepen inzake niet tijdig beslissen. Van de ingediende beroepen en verzoeken om voorlopige voorzieningen betrof 44% een beroep inzake niet tijdig beslissen. Van de afgehandelde beroepen en verzoeken om voorlopige voorzieningen was 41% een beroep inzake niet tijdig beslissen.

	Hoger beroep instroom	Hoger beroep afgehandeld	Doorlooptijd (weken)
2022	1.080	1.160	31
2023	930	930	44
Verschil 2023 t.o.v. 2022	-14%	-20%	

Figuur 17: *Instroom, uitstroom en doorlooptijden hoger beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen), 2022-2023 (Bron: RvS)*

Het aantal ingediende hoger beroepen is lager dan in 2022. Evenwel is de gemiddelde doorlooptijd van hoger beroepszaken toegenomen. Dit komt door de toename van het totaal aantal zaken (regulier, asiel, bewaring) dat in 2023 bij de RvS is ingestroomd. Bij de afdoening van zaken kunnen daardoor verdringingseffecten ontstaan waardoor (op onderdelen) sprake is van een toename in de gemiddelde doorlooptijden.

Nationaliteit van migranten van buiten de EU

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

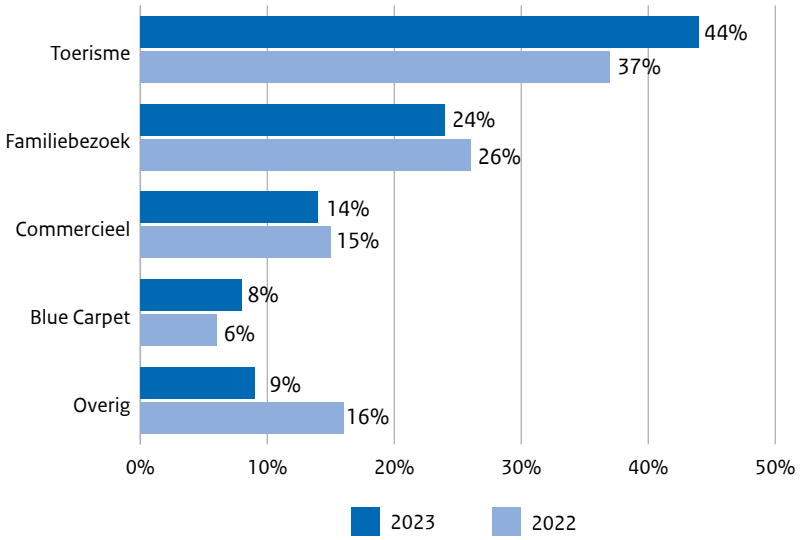
2022 verleend	Gezin en Familie	Kennis en Talent	Studie	Arbeid	Overige
1.	India	India	China	VS	Filipijnen
2.	Turkije	Turkije	VS	China	Australië
3.	Rusland	Rusland	India	India	Zuid-Afrika
4.	Syrië	China	Turkije	Groot-Brittannië	Canada
5.	VS	Zuid-Afrika	Indonesië	Turkije	Brazilië

2023 verleend	Gezin en Familie	Kennis en Talent	Studie	Arbeid	Overige
1.	India	India	China	China	Filipijnen
2.	Turkije	China	VS	India	Australië
3.	Syrië	Turkije	India	Oekraïne	Zuid-Afrika
4.	Rusland	Zuid-Afrika	Turkije	Groot-Brittannië	Nieuw-Zeeland
5.	VS	VS	Indonesië	VS	Canada

Figuur 18: *Landen van herkomst per categorie migratie van buiten de EU, 2022-2023 (Bron: IND)*

In de categorie gezin en familie is, net als in de categorie kennis en talent, India het eerste land van herkomst. Dit is gelijk aan 2022. 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 verschijnen voor het eerst de Oekraïners. Dit betreft personen met de Oekraïense nationaliteit aan wie een verblijfsvergunning voor het verblijfsdoel arbeid is verleend.

2.2.4.10 Vreemdelingen met een visum kort verblijf



Figuur 19: *Verdeling verstrekte visa kort verblijf, 2022-2023 (Bron: BZ)*

In 2023 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken 670.000 aanvragen voor visa kort verblijf behandeld. Ten opzichte van 2022 betreft dit een stijging van 62%. Hiermee liggen de aantallen slechts 10% onder het niveau van 2019 (740.000 aanvragen). De meeste aanvragen waren, evenals vorig jaar, voor toeristische doeleinden (44%).

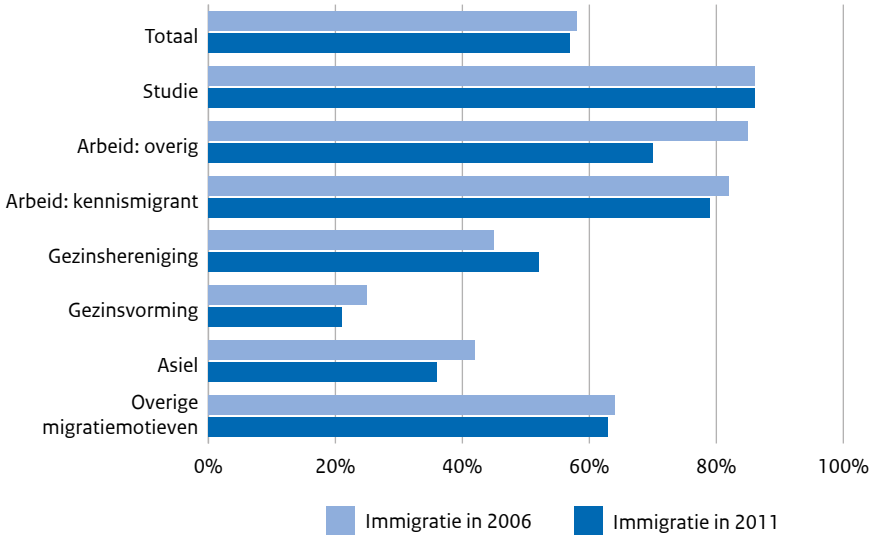
Qua aantallen aanvragen is de groep aanvragers met de Indiase nationaliteit het grootst. Van deze groep hebben 66% een visum voor een toeristisch verblijf of familiebezoek aangevraagd. De overige nationaliteiten in de top 5 zijn de Turkse, Chinese, Indonesische en Filipijnse. De groep aanvragers met de Chinese nationaliteit is hierbij voor het eerst sinds 2019 weer terug in de top 5 (gestegen van plaats 14 in 2022) en op 61% van het pre-covid niveau. Ruim 55% van deze groep heeft een zakelijk verblijfsdoel.

Het is sinds begin 2024 mogelijk om een visum kort verblijf aan te vragen ná lang verblijf. Visumplichtigen mogen direct aansluitend op hun reguliere verblijfsvergunning nog een vrije termijn in Nederland doorbrengen, maar dat kan alleen als zij een visum aanvragen. Een niet-visumplichtige mag, na afloop van zijn reguliere verblijfsvergunning, direct aansluitend zijn vrije termijn in Nederland doorbrengen. Hij hoeft niet eerst het Schengengebied te verlaten.

2.3 Verblijfsduur van 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 studiemigranten 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 20: *Migranten van buiten de EU/EFTA die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn, 2006-2011 (Bron: CBS)*[55]

Ruim de helft van alle migranten van buiten de EU/EFTA is binnen 10 jaar weer vertrokken. Het vaakst vertrekken studiemigranten, gevolgd door arbeidsmigranten. Deze groepen komen in het algemeen voor een tijdelijk doel naar Nederland. Van de migranten die voor gezinshereniging, asiel[56] en gezinsvorming naar Nederland kwamen is het vertrek het laagst.

2.3.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd

Reguliere vergunningen onbepaalde tijd, niet EU-burgers	Aanvragen	Afgehandeld	Inwilligings-percentage
2022	13.530	13.220	79%
2023	14.590	16.380	81%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+8%	+24%	

Figuur 21: *Aantal verblijfsvergunningen regulier onbepaalde tijd, verleend aan niet EU-burgers, 2022-2023 (Bron: IND)*

[55] De kennismigrantenregeling is in 2014 ingevoerd.

[56] 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.

Hoofdstuk 3
Migratie van binnen de EU

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aard en omvang van migratie van binnen de Europese Unie naar Nederland.

EU-burgers kunnen zich binnen de EU vrij verplaatsen. Een groot deel van het aantal migranten dat zich, al dan niet tijdelijk, in Nederland vestigt is EU-burger. Dit kan gaan om migratie om verschillende redenen zoals voor werk, studie of gezinshereniging of -vorming.

Belangrijke ontwikkelingen in 2023

- Op 1 januari 2023 verbleven 704.203 personen met een nationaliteit van een andere EU-lidstaat in Nederland als ingezetene. Dit is een stijging van 8% ten opzichte van 2022. De grootste groep had de Poolse nationaliteit, gevolgd door de Duitse en Bulgaarse nationaliteit.
- Er is een verschil zichtbaar in de arbeidsmarktpositie van arbeidsmigranten uit de EU-11 ten opzichte van de arbeidsmigranten uit de overige EU-27 op het gebied van type werk, werksector, salarisniveau en contractvorm.
- De voornaamste wet- en regelgeving die voortkomt uit de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten is in werking getreden dan wel in gang gezet. De aangepaste Wet basisregistratie personen (BRP) is in 2022 in werking getreden en de Wet goed verhuurderschap voor de aanpak van misstanden bij huisvesting is van kracht sinds 1 juli 2023.

3.1 Migratie tussen de EU-lidstaten onderling

Op 1 januari 2023 bestond het merendeel van de migranten verblijvend in een EU-lidstaat uit personen afkomstig uit een land buiten de EU. Alleen in Luxemburg, Cyprus, Oostenrijk, België, Nederland en Slowakije bestond meer dan 50 procent van de in deze landen verblijvende migranten uit personen afkomstig uit een andere EU-lidstaat.[57]

Op 1 januari 2022[58] verbleven 13,7 miljoen EU-burgers in een ander EU-land. Hiervan maakte een groep van 9,9 miljoen mensen onderdeel uit van de beroepsbevolking. Dit betreft de groep in de leeftijd van 20 tot 64 jaar.

Wanneer wordt gekeken naar de mobiliteit van de beroepsbevolking dan gingen in 2021[59] de meeste mensen naar Duitsland (236.000 personen), gevolgd door Spanje (80.000), Nederland (72.000), Zwitserland (69.000) en Polen (62.000). In 2021 vertrokken de meeste personen uit Spanje (76.000) en Nederland (36.000).

In vergelijking met andere lidstaten had Nederland samen met Cyprus de hoogste arbeidsparticipatiegraad van EU-migranten, beide 85% in 2022. Daarna volgen Zwitserland (83%) en Duitsland (81%). Deze cijfers waren het laagst in Griekenland (57%) en Italië (61%).

In 2022 studeerden 493.160 studenten uit de EU in een andere EU-lidstaat. Duitsland trok de meeste studenten (90.290), gevolgd door Nederland (80.710) en Oostenrijk (60.070). In 2022 studeerden 10.900 Nederlandse studenten in een andere EU-lidstaat, voornamelijk in België, gevolgd door Duitsland en Oostenrijk.[60]

[57] Population on 1 January by age group, sex and citizenship.
[58] European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Hassan, E., Siöland, L., Akbaba, B. et al., Annual report on intra-EU labour mobility 2023, Publications Office of the European Union, 2024.
[59] Actuelere cijfers zijn niet beschikbaar.
[60] Eurostat, tabel educ_uoe_mobs02, laatst bijgewerkt op 14 mei 2024.

3.2 Migratie vanuit de EU naar Nederland

3.2.1 Vrij verkeer van personen en diensten

EU-burgers kunnen om verschillende redenen naar Nederland komen, zoals werk, gezinshereniging of -vorming of studie. Zij ontlenen hierbij hun rechten aan EU-regelgeving.[61] Hieronder worden het juridisch kader en de bijbehorende registratieverplichtingen voor EU-migranten in Nederland beschreven.

Vrij verkeer van personen

EU-burgers hebben het recht om zich in Nederland te vestigen en daarbij 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, of 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 kunnen aanspraak maken op een afgeleid verblijfsrecht van de EU-burger. Dit geldt zowel voor familieleden die EU-burger zijn als familieleden die een niet-EU nationaliteit hebben. 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.

Het vrij verkeer van personen en gelijke behandeling als Nederlanders geldt ook voor studenten. Internationale studenten uit de Europees Economische Ruimte (EER)[62] en Zwitserland (in het vervolg: EER-studenten) kunnen via de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs[63] in aanmerking komen voor een basisbeurs in Nederland als zij aan de gestelde voorwaarden voldoen. EER-studenten konden al in aanmerking komen voor het studentenreisproduct, leenfaciliteit en (indien van toepassing) een aanvullende beurs.

Vrij verkeer van diensten

Ondernemingen uit lidstaten van de EU, EER of 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. Gedetacheerde werknemers zijn per definitie slechts kort in Nederland waardoor ze vaak niet geregistreerd worden. Ook worden zij betaald door hun werkgever in het buitenland waardoor ze geen Burgerservicenummer (BSN) nodig hebben.

Er worden drie vormen van detachering onderscheiden in de Wet arbeidsvoorwaarden gedetacheerde werknemers in de Europese Unie (WagwEU):

1. 'Zuivere dienstverrichting' waarbij een buitenlandse onderneming een opdracht uitvoert voor een Nederlandse opdrachtgever en daarvoor werknemers onder eigen toezicht en leiding naar Nederland stuurt. Dit kan bijvoorbeeld gaan om een Duits bouwbedrijf dat met eigen personeel een brug komt bouwen in Nederland, voor een Nederlandse opdrachtgever.
2. 'Uitzending' waarbij een buitenlandse onderneming werknemers ter beschikking stelt aan een Nederlandse dienstontvanger om onder diens toezicht en leiding tijdelijk arbeid te verrichten in Nederland. Hier zou het kunnen gaan om uitzendkrachten die in dienst zijn van een Litouws uitzendbureau en tijdelijk bij een Nederlands tuinbouwbedrijf komen werken.

[61] 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). Voor werknemers is daarnaast ook de Verordening betreffende het vrije verkeer van werknemers (492/2011) 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).

[62] Dit zijn alle EU-lidstaten plus Noorwegen, Liechtenstein en IJsland.

[63] Staatsblad 2023, 186.

3. ‘Intra-concern detachering’ waarbij de werknemer van een concern van een buitenlandse vestiging naar een vestiging in Nederland wordt gestuurd ter uitvoering van een dienst voor de tweede vestiging. Een voorbeeld hiervan is een medewerker die in dienst is van de Belgische vestiging van een advocatenkantoor maar voor enkele weken een opdracht uit komt voeren voor de Nederlandse vestiging van dit kantoor.

   Ook zelfstandig ondernemers kunnen in het kader van het vrij verkeer van diensten een opdracht in Nederland uitvoeren.

Registraties in de BRP en RNI

EU-migranten kunnen in Nederland verblijven doordat zij gebruik maken van het vrije verkeer van personen. Zij hebben geen verblijfsvergunning nodig om hier te verblijven. Daardoor zijn minder verblijfsgegevens beschikbaar over deze groep migranten in vergelijking met migranten van buiten de EU. Bij een verblijf in Nederland van korter dan 4 maanden is het voor personen mogelijk (maar niet verplicht) om zich te registreren als niet-ingezetene in de BRP, in de zogenoemde registratie niet-ingezetene (RNI). De RNI is bedoeld voor personen in het buitenland die een relatie hebben met de Nederlandse overheid. Dit kunnen bijvoorbeeld grenswerkers zijn (personen die in Duitsland of België wonen en in Nederland werken) en personen die in het buitenland wonen maar AOW ontvangen. Zonder registratie in de BRP ontvangt men geen BSN. Om bijvoorbeeld loon in Nederland te ontvangen is een BSN nodig. Daarom is het overgrote deel van de EU-migranten in Nederland geregistreerd in de BRP, als ingezetene dan wel als niet ingezetene.

De registratie van niet-ingezetenen geeft minder betrouwbare informatie over bijvoorbeeld de verblijfsduur dan bij personen die zijn ingeschreven als ingezetene. De verwachting is dat er een groep onterecht staat ingeschreven als niet-ingezetene. Zij verblijven langer dan 4 maanden in Nederland of zijn soms alweer vertrokken uit Nederland. Sommige bronbestanden van het CBS nemen enkel ingezetenen mee in de data, andere gebruiken ook de data over niet-ingezetenen. Dit wordt hieronder expliciet vermeld wanneer dit aan de orde is.

Juridische basis	Wie	Registratie
Vrij verkeer van personen	Werknemers, zelfstandigen, gezinsleden, studenten, personen met voldoende middelen van bestaan	Geen registratie van migratiemotief. Bij (verwacht) verblijf korter dan 4 maanden is registratie **mogelijk** als niet-ingezetene in register niet-ingezetene (RNI) van de BRP. Bij (verwacht) verblijf van 4 maanden of langer **verplichte** registratie als ingezetene in de BRP
Vrij verkeer van diensten	Gedetacheerde werknemers, gedetacheerde zelfstandigen, gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs	Gedetacheerde werknemers en gedetacheerde zelfstandigen moeten ongeacht de verblijfsduur geregistreerd staan in het **nationale meldloket**. Een klein deel van deze groep registreert zich ook in het BRP.[64] Gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs worden geregistreerd in het **Europese meldloket**

Figuur 22: *Overzicht juridisch kader en registratieplicht EU-burgers in Nederland*

[64] De omvang van gedetacheerde werknemers die zowel geregistreerd staan in het nationale meldloket als in de BRP is onbekend.

Vanwege het vrije verkeer van personen en diensten binnen de EU is directe sturing via toelatingscriteria op EU-migratie niet mogelijk. Dit is anders bij migratie van buiten de EU waar voor de verschillende migratiemotieven (asiel, werk, gezin en studie) toelatingsbeleid bestaat (zie hoofdstuk 2). Ook is er op EU-migranten geen inburgeringsbeleid van toepassing. De sturing op EU-migratie is daarentegen wel mogelijk via indirect beleid, zoals ook uiteengezet in hoofdstuk 1. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan hervormingen op de arbeidsmarkt en fiscale regelgeving, het aanpakken van misstanden onder kwetsbare arbeidsmigranten en het beleid rond internationalisering van het onderwijs. Door concurrentie op arbeidsvoorwaarden tegen te gaan en eisen te stellen aan woon- en werkomstandigheden, wordt het voor werkgevers minder aantrekkelijk om laagbetaalde arbeidskrachten uit andere EU-lidstaten te werven.

In paragraaf 3.2.3 en 3.2.4 worden twee verschillende groepen EU-migranten uitgelicht op basis van hun activiteiten in Nederland. Dit zijn werkende EU-migranten en studerende EU-migranten.

3.2.2 Aantal EU-migranten in Nederland

3.2.2.1 EU-migranten ingeschreven in de BRP als ingezetene

Onderstaande figuur toont de instroom van migranten afkomstig uit de EU/EFTA naar migratiejaar en -afgeleid migratiedoel. Door het CBS wordt het migratiedoel voor EU-migranten afgeleid van gedrag na aankomst, voor zover dat bekend is. Het kan voorkomen dat de daadwerkelijke motivatie voor de komst naar Nederland afwijkt van het afgeleide migratiedoel. Dit is anders dan bij personen vanuit buiten de EU, die op basis van hun hoofddoel in Nederland een verblijfsvergunning aanvragen. Het is belangrijk deze nuance in gedachten te houden wanneer gesproken wordt over bijvoorbeeld arbeidsmigranten.

Immigratie	Totaal	Arbeid	Gezin	Studie	Overig en onbekend[65]
2020	109.095	36.490	29.390	21.240	21.970
2021	117.570	38.860	29.350	21.125	28.240
% verschil 2021 t.o.v. 2020	+8%	+6%	0%	-1%	+29%

Figuur 23: *Immigratie migranten uit de EU/EFTA (met een niet-Nederlandse nationaliteit) naar jaar en migratiedoel (Bron: CBS). In deze cijfers zijn enkel migranten meegeteld die zich als ingezetene hebben ingeschreven in de BRP.*[66]

Arbeid was in 2021 de meest voorkomende migratiereden voor migranten uit de EU om naar Nederland te komen (38.860 personen).[67] Daarna volgde gezin en dan studie. De groep waarvan de migratiereden niet bekend was is ongeveer even groot als de groep die naar Nederland kwam vanwege gezinsmigratie.

[65] Immigranten die niet toegedeeld kunnen worden aan één van de afgeleide doelen arbeid, gezin of studie krijgen 'overig en onbekend' als afgeleid migratiedoel. Dit kunnen bijvoorbeeld studenten zijn die aan particuliere scholen studeren of werknemers die hier via uitzendbureau-constructies werken maar geen belasting in Nederland betalen. Daarnaast kan het zijn dat op het moment van peiling nog niet duidelijk is wat het migratiedoel is, deze personen worden ook onder 'overig en onbekend' opgenomen. Zie ook cbs.nl

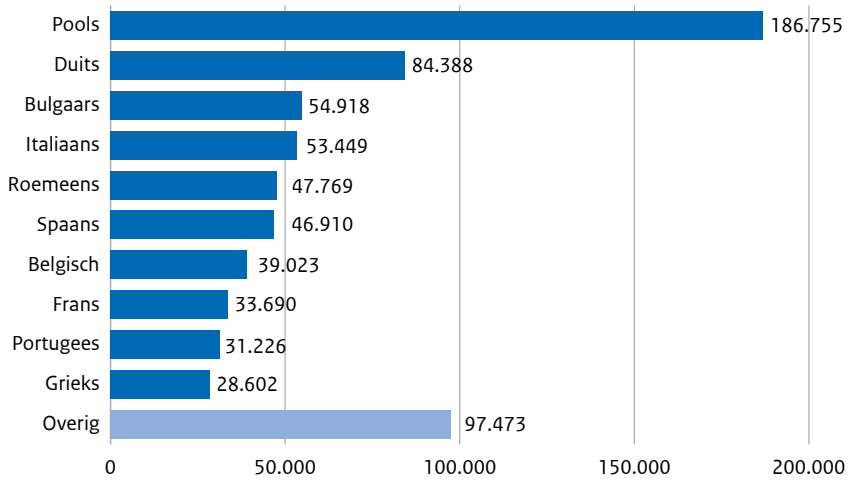
[66] Op het moment van schrijven was de data over 2022 en 2023 nog niet beschikbaar.

[67] StatLine - Immigranten EU/EFTA; afgeleid migratiedoel, sociaaleconomische categorie (cbs.nl)

Standcijfers

Inwoners met EU-nationaliteit, excl. Nederlandse	Aantal
2022	650.691
2023	704.203
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+8%

Figuur 24: *EU-migranten woonachtig in Nederland met een nationaliteit van een andere EU-lidstaat, excl. Nederlands, 2022-2023 (bron: CBS; peildatum 1 januari). In deze cijfers zijn enkel personen meegeteld die zich als ingezetene hebben ingeschreven in de BRP.*



Figuur 25: *EU-migranten woonachtig in Nederland naar nationaliteit, excl. Nederlands, 2023 (bron: CBS; peildatum 1 januari). In deze cijfers zijn enkel personen meegeteld die zich als ingezetene hebben ingeschreven in de BRP.*

De grootste groep EU-migranten woonachtig in Nederland had de Poolse nationaliteit, gevolgd door de Duitse en Bulgaarse nationaliteit.

3.2.2.2 EU-migranten ingeschreven in de BRP als niet-ingezetene

Er is een (aanzienlijke) groep migranten die geregistreerd staat als niet-ingezetene in de BRP. In de RNI staan aanzienlijk meer migranten ingeschreven die in de EU-11[68] zijn geboren dan migranten die in een andere EU-lidstaat zijn geboren. Dit hangt samen met de (beoogde) tijdelijkheid van het verblijf van veel migranten uit de EU-11 die verblijven in Nederland. In 2022 waren de meeste personen die ingeschreven stonden als niet-ingezetene en een herkomstland hadden anders dan de EU-11 geboren in België (20.300) en Duitsland (17.400). Dit zullen gedeeltelijk grenswerkers zijn.

Ingeschreven in de RNI	EU-27	Waarvan EU-11	Waarvan overig EU-27
2021	236.700	184.900	51.800
2022	245.300	190.700	54.600
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+4%	+3%	+5%

Figuur 26: *Ingeschreven EU-migranten in de RNI als niet-ingezetene en werkzaam in Nederland, 2021-2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie mei 2024)*

[68] Onder de EU-11 vallen Bulgarije, Estland, Hongarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Polen, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Tsjechië.

3.2.2.3 Gedetacheerde werknemers, gedetacheerde zelfstandigen, gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs

Registratie van gedetacheerden

Sinds 1 maart 2020 moeten de meeste buitenlandse dienstverrichters online melding maken van hun komst, de aard en duur van de werkzaamheden die zij in Nederland verrichten, de dienstontvanger en de gedetacheerde werknemers. Dit kan in het online meldloket dat te bereiken is via www.postedworkers.nl. Ook moeten zelfstandigen zich melden als zij in Nederland een dienst gaan verrichten in bepaalde sectoren. Deze meldplicht komt voort uit de Handhavingsrichtlijn[69] die toezichthoudende instanties instrumenten biedt om deze kwetsbare groep arbeidsmigranten beter te beschermen.

Hoewel er in 2023 meer gedetacheerde werknemers in beeld zijn, kan er nog steeds sprake van ondermelding. Daarnaast is een aantal sectoren en activiteiten uitgezonderd van de meldplicht. Ook is van belang om op te merken dat het om gegevens gaat die de dienstverrichters en dienstontvangers zelf hebben verstrekt. De cijfers moeten dus met de nodige voorzichtigheid worden bezien. Om de datakwaliteit en naleving te verbeteren wordt het meldloket steeds verder ontwikkeld. Ook wordt continu geïnvesteerd in voorlichting.

Gedetacheerde werknemers

Volgens het nationale meldloket waren er in 2023 96.290 gedetacheerde werknemers werkzaam in Nederland. Daarvan hadden 23.510 gedetacheerde werknemers een nationaliteit van buiten de EU, EER of Zwitserland en 72.780 een EU-nationaliteit. Dit is exclusief detacheringen in de wegvervoersector.

Vestigingsland	EU-burgers	Van buiten de EU	Totaal
Polen	12.450	10.490	22.940
Duitsland	17.370	2.680	20.050
Litouwen	11.290	4.500	15.790
België	10.040	250	10.290
Portugal	2.310	1.580	3.889
Roemenië	3.110	10	3.120
Spanje	1.910	400	2.300
Kroatië	890	760	1.660
Hongarije	1.400	120	1.520
Slowakije	1.370	120	1.490
Overige	10.660	2.600	13.260
Totaal	72.780	23.510	96.290

Figuur 27: *Top 10 gemelde werknemers per land, exclusief wegvervoer, 2023 (Bron: SZW)*

[69] Richtlijn 2014/67/EU van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten en tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt ("de IMI-verordening").

De bedrijven die werknemers detacheren zijn voornamelijk gevestigd in Polen, Duitsland, Litouwen en België. 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 gaat voor beide EU-lidstaten voornamelijk om personen met de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit.

Zelfstandigen

In 2023 hebben 6.360 zelfstandigen een of meerdere meldingen gedaan. Een zelfstandige kan meerdere meldingen per jaar doen. In totaal zijn 14.750 meldingen ingediend door zelfstandigen. De top 5 landen van vestiging waren Polen, Slowakije, Tsjechië, België en Duitsland.

Wegvervoersector

Europees meldloket voor het wegvervoer

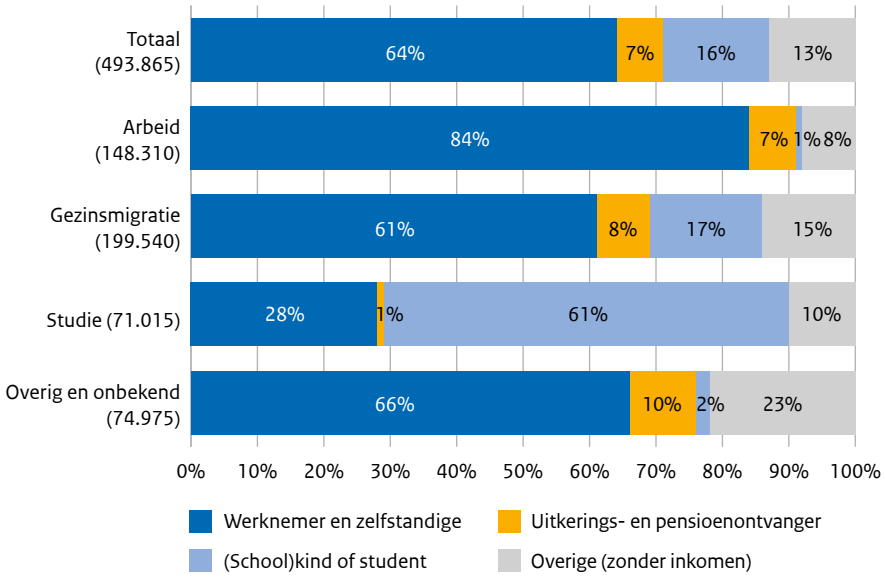
Detacheringen in de wegvervoersector kunnen sinds 2 februari 2022 worden ingediend in het Europese meldloket voor detacheringsverklaringen in het wegvervoer, het zogenaamde IMI-loket. Vanaf 1 juni 2023 is dit verplicht. Het gaat om chauffeurs die tijdelijk werkzaam zijn in Nederland en terugkeren naar het land van vestiging van de onderneming. Vanwege het zeer mobiele karakter van het wegvervoer worden de cijfers voor het wegvervoer apart gepresenteerd ten opzichte van de overige gedetacheerden.

Op dit moment zijn cijfers beschikbaar over het aantal bestuurders dat gemeld is en het zendende land maar niet over de nationaliteit van de bestuurders. De cijfers zijn een indicatie dat de chauffeurs in Nederland zijn gedetacheerd. Dit kan voor enkele maanden zijn of voor enkele dagen of uren. Het is van belang om op te merken dat het ook hier gaat om gegevens die de vervoersondernemingen zelf hebben verstrekt. Omdat het makkelijk is om een melding in te dienen, doen veel transportondernemingen dat voor alle landen waar de chauffeur mogelijk doorheen zal rijden, ook als de chauffeur er uiteindelijk toch niet doorheen rijdt of daar niet gedetacheerd is. Daarom is er sprake van overmelding.

In 2023 zijn ongeveer 6,5 miljoen meldingen gedaan van gedetacheerde bestuurders in de sector wegtransport die mogelijk in Nederland waren. Gedetacheerde chauffeurs komen voornamelijk uit Polen, Litouwen, Spanje en Roemenië.

3.2.3 Positie van EU-migranten in Nederland

In onderstaande figuur is voor de diverse afgeleide migratiedoelen de huidige sociaal-economische positie weergegeven van EU-migranten die tussen 1999 en 2020 naar Nederland migreerden en die in 2021 nog in Nederland verbleven. Van de groep betrof dit 493.865 personen. Hierbij zijn enkel migranten meegerekend die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.



Figuur 28: *Sociaal-economische positie van EU-migranten naar afgeleid migratiedoel, immigratie tussen 1999 en 2020, sociaal-economische positie in 2021 (Bron: CBS). In deze cijfers zijn enkel personen meegeteld die zich als ingezetene hebben ingeschreven in de BRP.*

Van de EU-migranten die tussen 1999 en 2020 naar Nederland migreerden en in 2021 nog in Nederland waren, was in 2021 64% werknemer of zelfstandige, 7% uitkerings- of pensioenontvanger, 16% (school)kind of student en behoort 13% tot een overige groep zonder inkomen in 2021. De huidige sociaal-economische positie per afgeleid migratiedoel is weergegeven in bovenstaande figuur.

EU-migranten op de arbeidsmarkt

Binnen de groep werkzame personen die geboren zijn in een andere EU-lidstaat varieert de verblijfsduur in Nederland en het type werk, zoals werksector, salarisniveau en contractvorm sterk. Het CBS geeft hier inzicht in via de jaarlijkse Migrantenmonitor.[70] Deze verschillen zijn duidelijk zichtbaar tussen personen afkomstig uit de EU-11 en uit de overige EU-lidstaten. Daarom worden deze groepen hieronder apart weergegeven.

	EU-11			Overig EU-27			EU-27 Totaal
	Werknemer	Zelfstandige	Totaal	Werknemer	Zelfstandige	Totaal	
2021	369.590	33.300	402.900	225.210	20.600	245.800	648.700
2022	391.020	38.100	429.120	243.000	21.600	264.600	693.720
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+6%	+14%	+7%	+8%	+5%	+8%	+7%

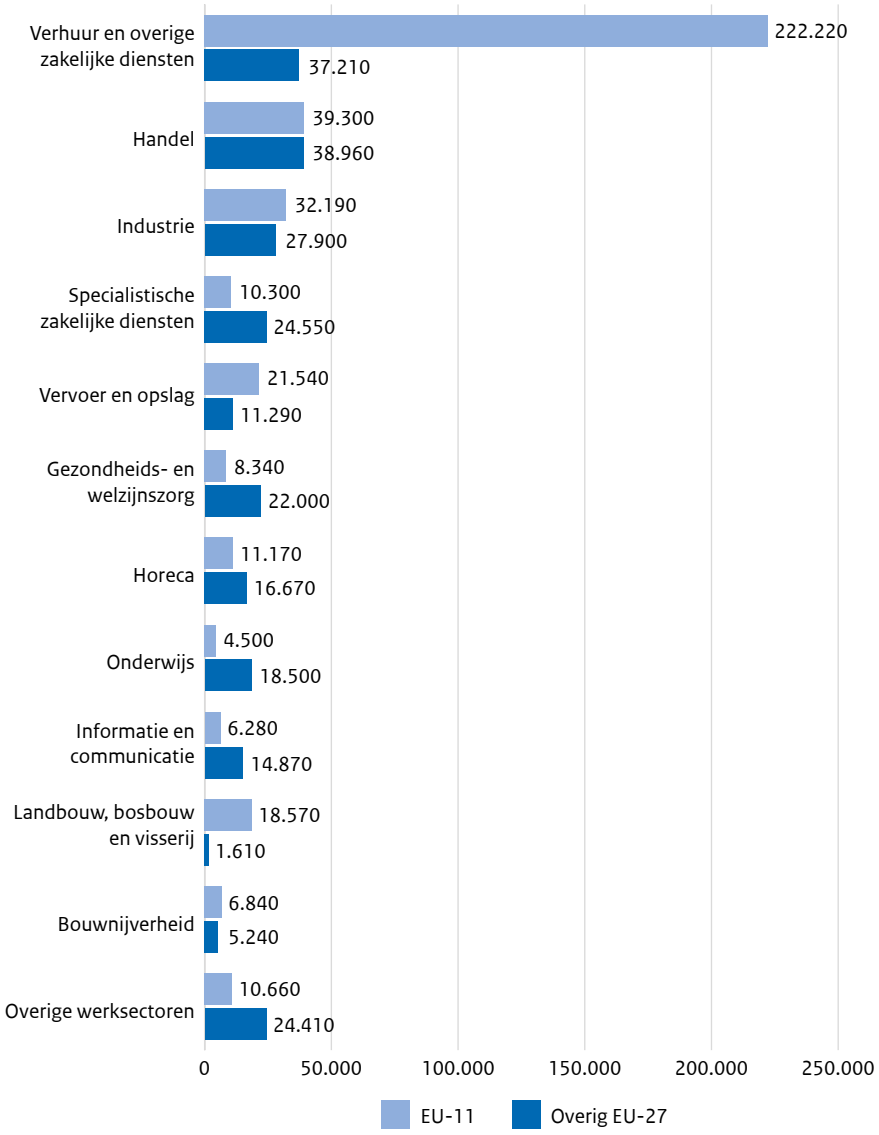
Figuur 29: *Aantal personen werkzaam als werknemer of zelfstandige geboren in een andere EU-lidstaat, 2021-2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie mei 2024). Deze cijfers gaan over personen die zich hebben ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*

Op 31 december 2022 waren 693.720 aantal personen geboren in een andere EU-lidstaat werkzaam in Nederland als zelfstandige of als werknemer. Het aantal personen dat als zelfstandige werkt is sterker gestegen dan het aandeel personen dat werkzaam is als werknemer. Dit is eenzelfde trend die wordt gezien onder werkzame personen met een

[70] Migrantenmonitor (cbs.nl)

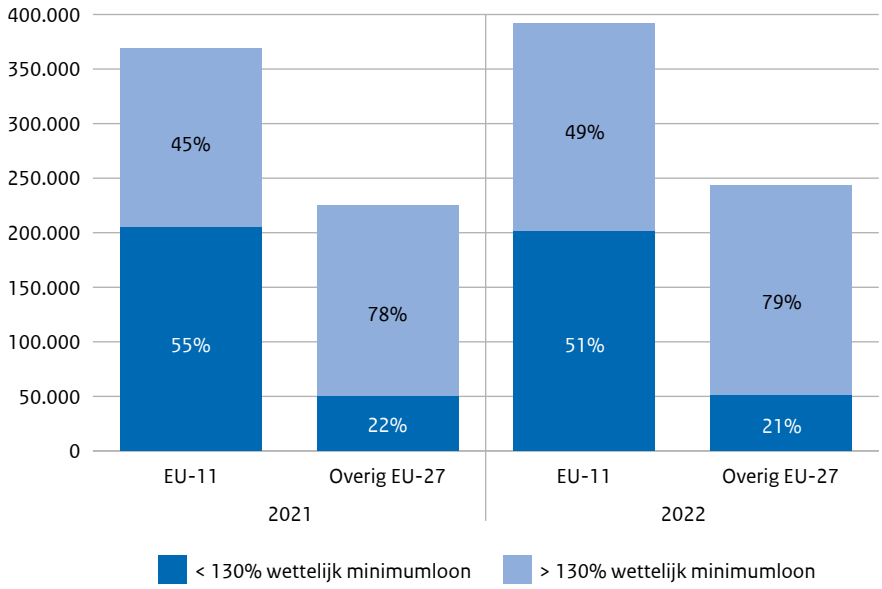
Nederlandse afkomst. De verhouding tussen de personen werkzaam als zelfstandige en als werknemer is vergelijkbaar voor de EU-11 en overig-EU 27.

Werksector, salarisniveau en arbeidsrelatie



Figuur 30: *Werksector van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU-lidstaten, 2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie november 2023). Deze cijfers gaan over personen die zich hebben ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*

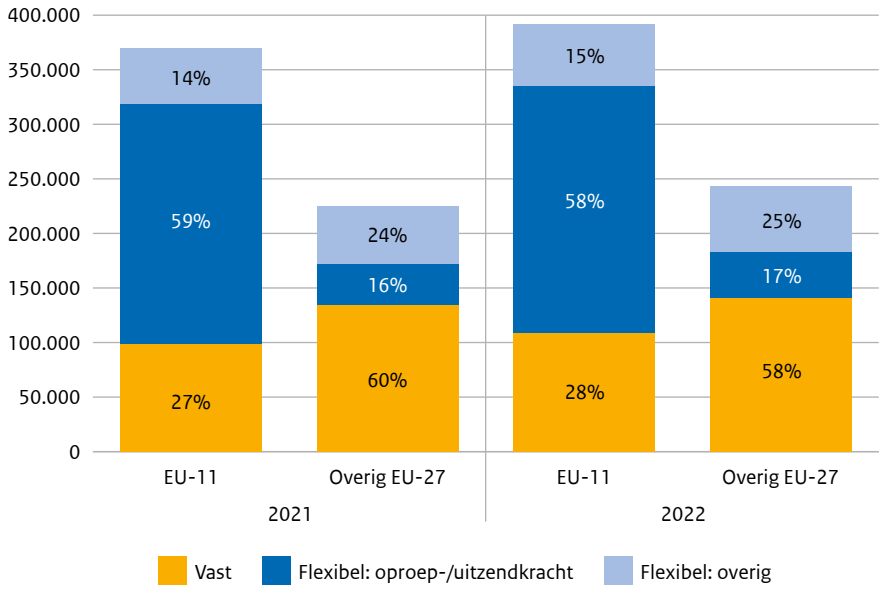
Op 31 december 2022 waren 635.100 personen geboren in een andere EU-lidstaat werkzaam in Nederland als werknemer. Werknemers geboren in de EU-11 werken vaak in de sector "Verhuur en overige zakelijke dienstverlening". Hieronder valt onder meer de uitzendbranche. Op basis van de bij de CBS bekende gegevens is niet af te leiden naar welke sectoren deze werknemers als uitzendkracht gedetacheerd worden. Op basis van branchegegevens is te zien dat deze werknemers veelal gedetacheerd worden naar bedrijven in de logistiek, voedingsindustrie, metaal en de land- en tuinbouw.



Figuur 31: *Salarisniveau van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU-lidstaten, 2021-2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie november 2023). Deze cijfers gaan over personen die zich hebben ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*

Van de 635.100 personen die op 31 december 2022 in Nederland werkzaam waren als werknemer en die geboren waren in een andere EU-lidstaat, verdiende 40% maximaal 130% van het wettelijk minimumloon (WML). In absolute aantallen is het aantal personen dat maximaal 130% van het WML afgenomen van 254.690 personen in 2021 naar 251.540 personen in 2022. Het aantal personen dat meer dan 130% van het WML verdient is gestegen van 340.110 personen in 2021 naar 383.560 personen in 2022.

Wanneer gekeken wordt naar werkzame personen geboren in de EU-11 en in overige EU-lidstaten, dan verdiende van de werkzame personen geboren in de EU-11 51% minder dan 130% van het WML, tegenover 21% van de werkzame personen geboren in de overige EU-lidstaten.



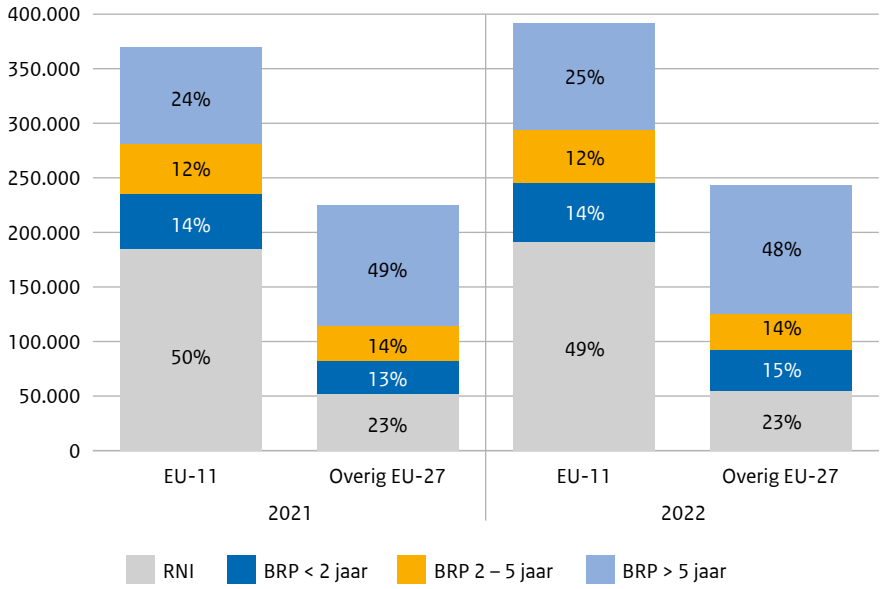
Figuur 32: *Arbeidsrelatie van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU-lidstaten, 2021-2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie november 2023). Deze cijfers gaan over personen die zich hebben ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*

In absolute aantallen steeg het aantal personen dat in Nederland werkzaam was als oproep-/uitzendkracht en die geboren waren in een andere EU-lidstaat van 256.540 personen in 2021 naar 267.550 personen in 2022.

Het aandeel personen uit de EU-11 die werkzaam zijn als oproep-/uitzendkracht is substantieel groter dan bij werkzame personen uit de overige EU-lidstaten. Vanwege het grote aandeel van personen uit de EU-11 werkzaam in de uitzendbranche is dit geen onverwachte trend.

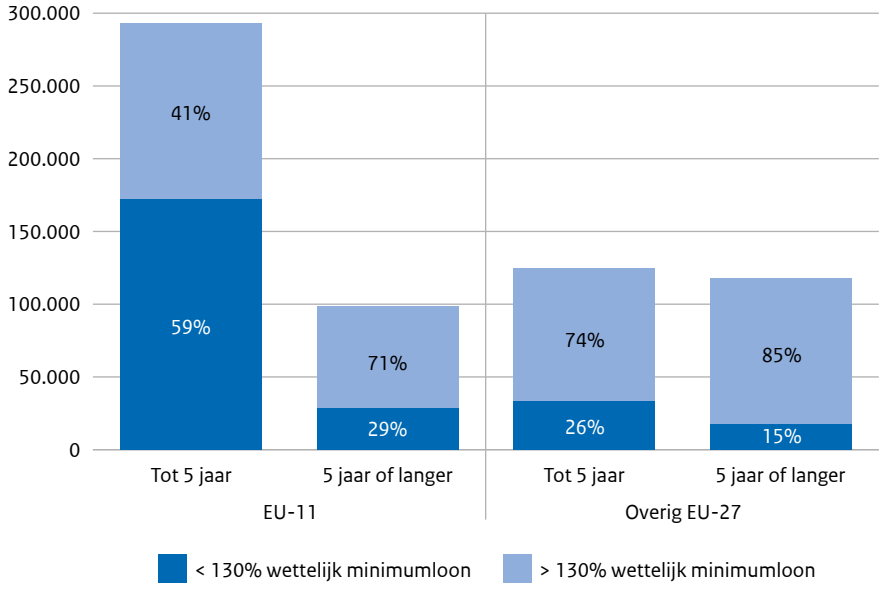
Arbeidsmarktpositie en verblijfsduur

Een kwart (25%) van de personen afkomstig uit de EU-11 die in 2022 in Nederland een baan hebben als werknemer verblijft hier langer dan 5 jaar. Voor overige EU-landen geldt dat bijna de helft (48%) van de personen die in 2022 een baan hebben in Nederland langer dan 5 jaar in Nederland verblijft.

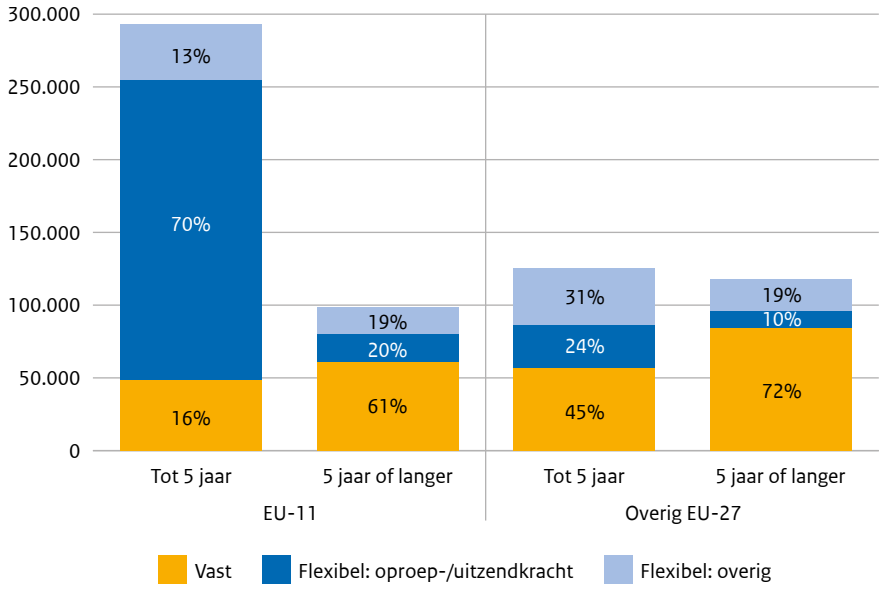


Figuur 33: *Type inschrijving en verblijfsduur van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU-lidstaten, 2021-2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie november 2023). Deze cijfers gaan over personen die zich hebben ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*[71]

[71] Inschrijving in het RNI is mogelijk (maar niet verplicht) bij een verblijf in Nederland korter dan 4 maanden. Zie tevens paragraaf 3.2.1 voor meer informatie over regristraties in de BRP en RNI.



Figuur 34: *Salarisniveau in relatie tot verblijfsduur, van personen met baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU-lidstaten, 2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie november 2023). Deze cijfers gaan over personen die zich hebben ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*



Figuur 35: *Arbeidsrelatie in relatie tot verblijfsduur, van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU-lidstaten, naar verblijfsduur, 2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022, versie november 2023). Deze cijfers gaan over personen die zich hebben ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*

Naarmate een persoon langer in Nederland verblijft verbetert vaak ook de arbeidsmarktpositie. Voor werkzame personen met een langere verblijfsduur in Nederland ligt het salarisniveau hoger en is ook het aandeel personen met een vast contract hoger. Dit geldt zowel voor werkzame personen geboren in de EU-11 als personen geboren in de overige EU-lidstaten.

De EU-burgers die vanwege werk en korter dan vijf jaar in Nederland verblijven, en ten hoogste 130% van het WML verdienen, hebben de bijzondere aandacht van het Rijk. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 worden de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (commissie Roemer), om misstanden op het gebied van werk en wonen aan te pakken en de positie van arbeidsmigranten te verbeteren, onverkort uitgevoerd. Over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen wordt gerapporteerd in de Jaarrapportage arbeidsmigranten.[72]

Gedetacheerde EU-werknemers op de arbeidsmarkt

Gedetacheerde arbeidsmigranten blijven in dienst van hun werkgever in het buitenland. De buitenlandse werkgever blijft dus verantwoordelijk voor bijvoorbeeld de uitbetaling van het loon. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie op loonkosten waardoor werknemers lager betaald worden dan hun collega's die voor een Nederlandse werkgever werken. Daarom is met de Detacheringsrichtlijn[73] en de Handhavingsrichtlijn[74] een juridisch kader in gericht waarmee gedetacheerde werknemers recht hebben op een harde kern van wettelijke minima van hun tijdelijke werkland. Werknemers die naar Nederland gedetacheerd worden hebben dus bijvoorbeeld recht op Nederlands minimumloon.

Evenwel blijven gedetacheerde arbeidsmigranten die in laagbetaalde banen werken, net als niet-gedetacheerde arbeidsmigranten, kwetsbaar. De aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten zijn daarom ook voor deze groep relevant. Daarnaast zijn gedetacheerde arbeidsmigranten extra kwetsbaar omdat hun rechten lastiger vast te stellen zijn, hun werkgevers zijn moeilijker vindbaar en er is vaak sprake van lange detacheringsketens. Gedetacheerde werknemers met de nationaliteit van buiten de EU zijn naast deze kwetsbaarheden vaak afhankelijk van hun werkgever voor hun werk- en verblijfsvergunning. Dit kan de kwetsbaarheden verergeren.[75]

Gedetacheerde werknemers werken met name in de bouwnijverheid en de industrie. Het is in deze cijfers nog niet duidelijk hoe uitzendkrachten geregistreerd zijn. Dat kan namelijk in de sector waar ze uiteindelijk gaan werken of in de sector "Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening". Er is recent een verduidelijking doorgevoerd in het meldloket zodat melders bij de sector aan kunnen geven waar de werknemers gaan werken, en apart aan kunnen vinken of het gaat om een uitzendkracht of niet. De verwachting is dat dit op termijn nog beter in beeld zal brengen waar gedetacheerde werknemers werken.

[72] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 29 861, nr. 122.
[73] Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.
[74] Richtlijn 2014/67/EU inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG.
[75] Adviesraad Migratie 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving'.

Vestigingsland	Sector	Aantal werknemers
Polen	Bouwnijverheid	8.528
	Industrie	6.469
	Landbouw, bosbouw en visserij	5.938
Duitsland	Industrie	8.719
	Bouwnijverheid	3.112
	Vervoer en opslag, excl. goederenvervoer over de weg	2.059
Litouwen	Bouwnijverheid	5.030
	Industrie	4.612
	Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	2.529
België	Bouwnijverheid	4.279
	Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	2.104
	Industrie	1.395
Portugal	Bouwnijverheid	1.902
	Industrie	1.273
	Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	391

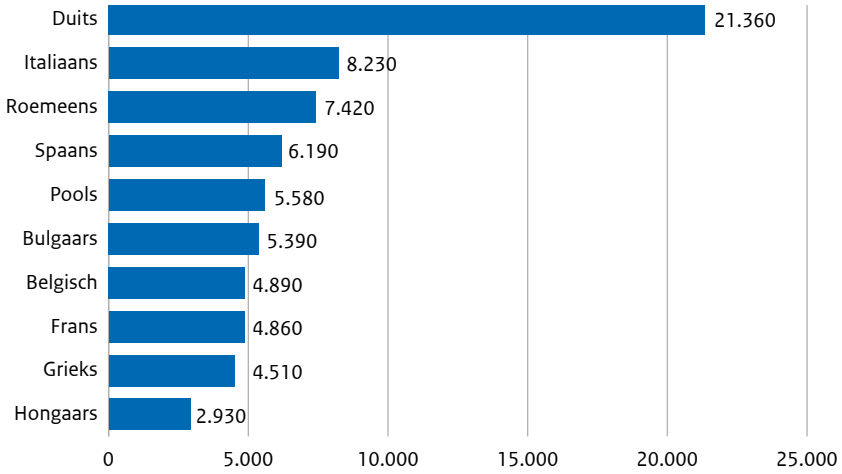
Figuur 36 *Gemelde werknemers per top 5 zendend land en top 3 sector, exclusief wegvervoer 2023 (Bron: SZW)*

3.2.4 EU-studenten in Nederland

In het academisch jaar 2023-2024 studeren in totaal 128.000 internationale diplomastudenten aan een opleiding in het hoger onderwijs in Nederland. Hiervan komen 93.630 studenten uit de EER en 34.380 studenten van buiten de EER.

Instroom internationale studenten	Totale instroom	Uit de EER	Van buiten de EEU
2022-2023	42.190	29.908	12.282
2023-2024	42.218	28.915	13.303
% verschil 2023 t.o.v. 2022	0%	-3%	+8%

Figuur 37 *Instroom internationale studenten in het hoger onderwijs (Bron: CBS; 2023-2024 betreft voorlopige cijfers)*

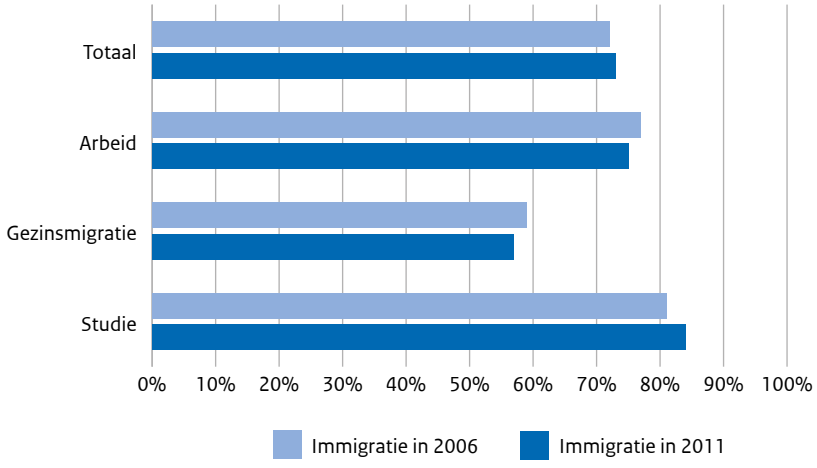


Figuur 38 *Studenten in het hoger onderwijs uit de EER-landen, top 10, studiejaar 2023-2024 (Bron: CBS, betreft voorlopige cijfers)*

Net als in het studiejaar 2022-2023 bestaat de top 3 van studenten met een EER-nationaliteit in studiejaar 2023-2024 uit studenten met de Duitse, Italiaanse en Roemeense nationaliteit. Ten opzichte van 2022-2023 zijn er minder Duitse studenten ingestroomd (-6%), terwijl het aantal studenten vanuit Italië en Roemenië juist is toegenomen (met respectievelijk 8% en 11%).[76]

3.3 Verblijfsduur EU-migranten in Nederland

Lang niet alle migranten die naar Nederland komen, blijven permanent in Nederland wonen. 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.



Figuur 39 *Migranten vanuit de EU/EFTA die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn, 2006-2011 (Bron: CBS). In deze cijfers zijn enkel personen meegeteld die zich als ingezetene hebben ingeschreven in de BRP.*

[76] Nuffic, 'Incoming degree mobility in Dutch higher education 2023-2024'.

Verblijf onbepaalde tijd

EU-burgers krijgen na vijf jaar rechtmatig verblijf van rechtswege een duurzaam EU-verblijfsrecht. De IND kan een document verstrekken waaruit dit duurzame verblijfsrecht blijkt. Dit is echter geen document in de zin van een verblijfsvergunning. In 2023 werden 2.470 van dergelijke documenten verstrekt aan EU-burgers.

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. Ontheemden uit Oekraïne komen aan bod in hoofdstuk 5.

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.

Belangrijke ontwikkelingen in 2023

- In de EU-27 zijn in 2023 1.049.425 eerste asielaanvragen ingediend. Dit is een toename van 20% vergeleken met 2022. Het aantal asielaanvragen in de EU is nu weer op het niveau van 2015-2016.
- Het aantal eerste asielaanvragen in Nederland is met 8% toegenomen tot 38.380 in 2023.
- Het aantal eerste asielaanvragen door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) is verder toegenomen tot 5.800 in 2023. Dit is een toename van 38% ten opzichte van 2022.
- Het inwilligingspercentage, volgens de nationale definitie, van eerste asielaanvragen is gedaald van 69% naar 54% in 2023.
- In maart 2023 is de zogeheten Spreidingswet[77] aan de Tweede Kamer toegezonden. De wet is op 1 februari 2024 in werking getreden.
- Het aantal vergunninghouders bij COA is gedurende 2023 licht afgenomen.

4.1 Asielmigratie wereldwijd

Wereldwijd waren in juni 2023 ongeveer 110 miljoen mensen ontheemd, van wie ruim de helft binnen het eigen land (intern ontheemden; 62,5 miljoen). Van de ontheemden die buiten het eigen land verblijven, vielen zo'n 36,4 miljoen mensen onder het mandaat van UNHCR dan wel UNRWA. Voorts waren er in juni 2023 6,1 miljoen asielzoekers en 5,3 miljoen anderen die bescherming behoeven.

Van de vluchtelingen en andere personen die wereldwijd internationale bescherming behoeven kwam in juni 2023 52% uit drie landen: Syrië (6,5 miljoen), Afghanistan (6,1 miljoen) en Oekraïne (5,9 miljoen).

De volgende vijf landen vingen in juni 2023 de meeste personen op die hun land zijn ontvlucht:

1. Iran 3,4 miljoen
2. Turkije 3,4 miljoen
3. Duitsland 2,5 miljoen
4. Colombia 2,5 miljoen
5. Pakistan 2,1 miljoen.[78]

[77] Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen.
[78] UNHCR - Mid-Year Trends 2023

4.1.1 Internationale oplossingen

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 wereldwijd jaarlijks gemiddeld 1,5 miljoen vluchtelingen terug naar huis. In de afgelopen jaren is dit aantal fors gedaald. In de eerste helft van 2023 zijn naar schatting wereldwijd 404.000 vluchtelingen teruggekeerd. Dat is substantieel meer dan in het hele jaar 2022 (339.300). De meeste vluchtelingen keerden terug naar Oekraïne – ondanks het aanhoudende internationale gewapende conflict – en vanuit Soedan naar Zuid-Soedan – waarbij de meesten op de vlucht zijn voor de oorlog in Soedan.

Lokale integratie in het land van opvang blijkt in de praktijk voor het merendeel van de vluchtelingen een uitdaging en een onzeker proces vanwege sociaal-economische en culturele spanningen en politieke barrières in verschillende opvanglanden. Mede daarom wordt ingezet op verbetering van de omstandigheden in opvanglanden.

Bij hervestiging gaat het om door UNHCR voorgedragen vluchtelingen die vanuit landen van opvang (buiten de EU) naar derde, veilige landen worden overgebracht die ermee hebben ingestemd hen rechtmatig verblijf (internationale bescherming) te geven. UNHCR identificeert de meest kwetsbare vluchtelingen en draagt hun dossiers voor.

4.1.2 Bijdrage Nederland op internationaal niveau

4.1.2.1 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. In december 2023 vond het vierjaarlijkse Global Refugee Forum plaats waar de implementatie van het GCR middels pledges wordt bijgehouden. Nederland deed pledges die onder meer gericht zijn op een versterkte inzet op opvang in de regio, hervestiging, vluchtelingenparticipatie en asielcapaciteitsversterking. In december 2023 vond in Genève het tweede Global Refugee Forum plaats, ter ondersteuning van de praktische uitvoering van de doelen van het Global Compact on Refugees. Verder vond in maart 2024 de tweejaarlijkse regionale review van het GCM plaats. De Nederlandse inzet zag onder meer op de versterkte implementatie van de migratiemanagement doelstellingen in het GCM.

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". Het doel van deze dialogen is om migratiesamenwerking met landen buiten de EU te versterken, met nadrukkelijke aandacht voor gelijkwaardige partnerschapslanden.

4.1.2.2 Global Compact on Refugees (GCR)

In het Global Compact on Refugees (GCR) staan vier hoofddoelen: verlichten van druk op opvanglanden, vergroten van zelfredzaamheid van vluchtelingen, verruimen van de toegang tot derde landen als oplossing (waaronder hervestiging) en ondersteunen van veilige en waardige terugkeer.

Ondersteuning opvanglanden en zelfredzaamheid vluchtelingen

Nederland zet in op opvang in de regio: ondersteuning van opvanglanden en het vergroten van zelfredzaamheid van vluchtelingen en kwetsbare gastgemeenschappen. Door perspectiefvolle opvang te bieden dichtbij huis wordt de noodzaak om verder te migreren- mogelijk via gevaarlijke routes met mensensmokkelaars - weggenomen. Uit onderzoek blijkt dat het ontbreken van toegang tot onderwijs en werkgelegenheid, alsmede onvoldoende bescherming in opvanglanden, belangrijke beweegredenen zijn voor doorreis.

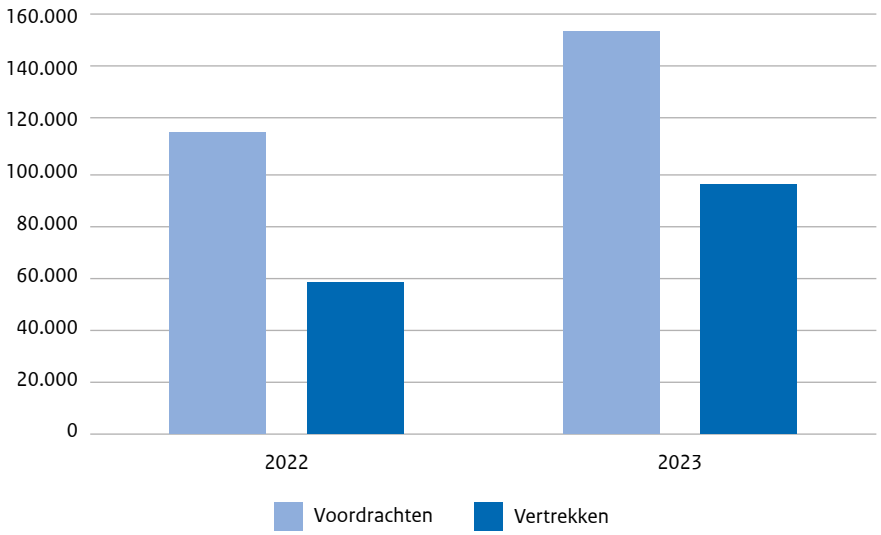
Het budget voor opvang in de regio bedroeg tot en met 2022 standaard 128 miljoen euro per jaar, exclusief aanvullende middelen toegekend gedurende het jaar door onder andere moties. In 2023 bedroeg het budget 188 miljoen euro. Van dit budget is meer dan 90% besteed via VN-agentschappen en internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank. De rest ging naar niet-gouvernementele organisaties (ngo`s) en kennisinstellingen. Hiermee financiert Nederland vooral programma's in acht BHOS-focuslanden; Egypte, Ethiopië, Irak, Jordanië, Kenia, Libanon, Oeganda en Soedan. Bovendien zet Nederland in op opvang in de regio voor Afghaanse vluchtelingen en hun gastgemeenschappen.[79] Daarnaast steunt Nederland Moldavië in het opvangen van Oekraïense vluchtelingen. Gezamenlijk vangen deze landen een significant deel van 's werelds vluchtelingen op.

Nederland richt zich specifiek op de thema's onderwijs, werkgelegenheid, bescherming én– sinds 2023 - basisinfrastructuur (onderdak en water/sanitair), met gendergelijkheid en psychosociale steun als dwarsdoorsnijdende thema's. Met Nederlandse steun hebben in de periode 2019-2023 bijna 700.000 kinderen en jongeren in de hierboven genoemde landen toegang tot onderwijs gekregen. Op het thema werkgelegenheid financiert Nederland programma's voor 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 de periode 2019-2023 zijn zo`n 61.000 mensen geholpen bij het ontwikkelen van inkomsten-genererende activiteiten. Tot slot hebben meer dan 100.000 gedwongen ontheemden en mensen uit de gastgemeenschappen met Nederlandse hulp nationale- en sociale bescherming gekregen, zoals documentatie voor status en/of identiteit, kinderbescherming, bescherming tegen seksueel geweld, maatschappelijk welzijn, sociale diensten en gezondheidszorg.

[79] 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 2023 een bijdrage van 40 miljoen euro beschikbaar gesteld aan programma's ten behoeve van Afghaanse vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in Pakistan.

Hervestiging

UNHCR draagt vluchtelingen voor ten behoeve van hervestiging en identificeert daartoe de meest kwetsbare vluchtelingen. Volgens UNHCR hebben slechts 24 landen over de hele wereld ingestemd met aanvragen voor hervestiging van vluchtelingen via UNHCR. 1,5 miljoen vluchtelingen hebben behoefte aan hervestiging, maar slechts 7% werd daadwerkelijk hervestigd.[80]



Figuur 40: *Aantal voordrachten en vertrekken van hervestiging wereldwijd, 2022-2023 (Bron: UNHCR)*[81]

Ook Nederland hervestigt vluchtelingen, op voordracht van UNHCR vanuit opvanglanden in de regio. Van hen is voor de overkomst naar Nederland door de IND vastgesteld dat zij volgens het Nederlandse asielbeleid in aanmerking komen voor internationale bescherming. Voorafgaand aan hun reis naar Nederland biedt het COA aan hervestigers een culturele oriëntatie training. Zij krijgen direct na inreis een asielvergunning.

Het aantal door Nederland te hervestigen vluchtelingen is vastgelegd in het nationaal meerjarig beleidskader hervestiging (2020-2023). Daarnaast kan hervestiging naar Nederland plaatsvinden in het kader van EU-migratiesamenwerking met landen buiten de EU, vooralsnog enkel de EU-Turkije Verklaring.[82] Nederland is een voorstander van gecombineerde hervestigingsinzet in Europees verband en draagt daar ook aan bij. Voor het bepalen vanuit welke landen Nederland vluchtelingen hervestigt, houdt Nederland rekening met de jaarlijks door UNHCR aangewezen hervestigingsprioriteiten[83], prioriteiten gesteld in EU-verband, en relevante nationale belangen.

In 2023 heeft Nederland ongeveer 830 aankomsten gerealiseerd: ongeveer 800 op basis van het nationale quotum (inclusief hervestiging op dossierbasis van een aantal individuele vluchtelingen vanuit de hele wereld vanuit een urgente of spoedsituatie) en 30 in het kader van de EU-Turkije Verklaring. In 2023 hebben er geen hervestigingselecties plaatsgevonden onder de EU-Turkije Verklaring. Deze hervestiging is tijdelijk gestaakt vanwege de opvang-crisis.[84] De betreffende 30 aankomsten in 2023 zien op vluchtelingen die in 2022 – voor het

[80] Refugee Resettlement Facts, October 2023

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

[82] Tweede Kamer, meerjarig beleidskader hervestiging 2020-2023, vergaderjaar 2019-2020, 19 637, nr. 2608. Zie ook Staat van Migratie 2023.

[83] https://www.unhcr.org/media/projected-global-resettlement-needs-2023

[84] Brief aan de Tweede Kamer inzake Besluitvorming opvangcrisis d.d. 26 augustus 2022 (2022Z15825).

staken van de selecties – al waren geaccepteerd voor hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring.

In december 2023 heeft Nederland bij het *Global Refugee Forum* de inzet van Nederland op hervestiging onder het EU 2024-2025 hervestiging- en humanitaire toelatingsprogramma toegezegd. Dit gebeurde als onderdeel van de pledge van de EU aldaar. Het betreft 1.000 hervestigde vluchtelingen op grond van het nationale quotum en 1.000 vluchtelingen in het kader van de EU-Turkije Verklaring.

Daarnaast heeft Nederland in een gezamenlijke pledge met VluchtelingenWerk Nederland, UNHCR-Nederland en de *Refugee Resettlement Advisory Group* (RRAG) toegezegd zich de komende periode te blijven inspannen om de RRAG verder te ontwikkelen naar een duurzaam orgaan voor vluchtelingenparticipatie met betrekking tot hervestiging.

Evacuatie en overbrenging Afghanen

Ook in 2023 heeft Nederland personen vanuit Afghanistan of buurlanden daarvan overgebracht naar Nederland. Sinds de start van de evacuaties tot peildatum 31 december 2023 zijn 4.650 personen naar Nederland overgebracht, van wie nog circa 110 in 2023. Onder de overgebrachte personen bevonden zich 90 personen met de Nederlandse nationaliteit en zijn 240 personen vanuit Nederland doorgereisd naar een ander land. Van de personen die zich op 31 december 2023 nog in Nederland bevonden, hebben 4.260 personen een asielvergunning ontvangen. 10 personen hebben een andersoortige verblijfsvergunning ontvangen.[85]

Terugkeer

Nederland houdt de situatie in herkomstlanden nauwlettend in de gaten. Er worden regelmatig ambtsberichten gepubliceerd 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 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.

4.1.2.3 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, verloopt vaak via levensgevaarlijke routes, waarbij migranten het risico lopen blootgesteld te worden aan ernstig leed bij mensensmokkel of slachtoffer te worden van mensenhandel. Daarnaast wordt asielgerelateerde migratie vaak gevolgd door gezinshereniging. De toename van het aantal asielaanvragen, de inherente onvoorspelbaarheid van irreguliere migratiebewegingen en het menselijk leed dat er vaak aan is verbonden, maakt de maatschappelijke impact van irreguliere migratie groot. Sinds 2014 zijn naar schatting meer dan 60.000 migranten overleden langs migratieroutes.[86] Dit is niet alleen door verdrinking op zee, maar ook in verschillende bron- en transitlanden.

Daarom zet Nederland zich in voor opvang in de regio en duurzame oplossingen voor vluchtelingen in die regio. Om irreguliere migratie tegen te gaan, terugkeer te bevorderen en bescherming van migranten te versterken werkt het kabinet doorlopend aan het

[85] Deze gegevens zijn door de IND handmatig bijgehouden.
[86] IOM, Missing Migrants Project

ontwikkelen van partnerschappen met derde landen – waarbij de Europese inzet en bilaterale inzet in elkaars verlengde liggen. Onderdeel van deze partnerschappen is onder andere het ondersteunen en bevorderen van vrijwillige/gedwongen terugkeer naar herkomstlanden, het tegengaan van mensenhandel en –smokkel, versterken van grensmanagement in landen buiten de EU. Dit met het oog op het beperken van irreguliere migratie, 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. Afgelopen periode heeft het kabinet stappen gezet met partners als Marokko, Tunesië, Turkije, Egypte, en Nigeria.

Bilaterale inzet

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 zet het kabinet in op bilaterale migratiepartnerschappen om irreguliere migratie te beperken, terugkeer te bevorderen en migranten te beschermen.[87] Het uitgangspunt is een effectief, duurzaam en gelijkwaardig partnerschap op basis van wederzijdse belangen. Het partnerschap wordt samen met het partnerland vormgegeven, binnen de kaders van internationaal en Europees recht, zoals uiteengezet in de beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking[88] en de Afrikastrategie 2023-2032.[89]

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. Het opbouwen en onderhouden van een dergelijke stabiele relatie is een proces van de lange adem, waarbij stille diplomatie een belangrijke rol speelt. Op politiek, ambtelijk en operationeel niveau wordt de samenwerking versterkt en worden alle mogelijke contact-momenten ingezet om te werken naar concrete resultaten. Hiervoor wordt ook per land bekeken hoe het BHOS-instrumentarium kan worden ingezet. Daarnaast zijn extra (ODA en non-ODA) middelen beschikbaar om, aansluitend bij ieders belangen, bilaterale projecten op te starten. Denk hierbij aan projecten gericht op het bestrijden van mensensmokkel en mensenhandel, het voorkomen van irreguliere migratie en het stimuleren van terugkeer.

Europese inzet

De afgelopen jaren zijn ook op Europees niveau veel stappen gezet om samenwerking met landen van herkomst en transit te versterken. Zo spant de Europese Commissie zich in voor brede partnerschappen met Tunesië, Mauritanië en Egypte en de implementatie van de EU-Turkije Verklaring. Verder wordt doorgewerkt aan de implementatie van de Actieplannen die op verzoek van de Europese Raad in het najaar van 2021 zijn opgesteld voor prioritaire landen in de focusregio's van de EU (Noord-Afrika, Sub-Sahara Afrika, Midden-Oosten en Westelijke Balkan). Deze actieplannen combineren een geïntensiveerde dialoog met concrete acties en tastbare steun om internationale samenwerking te versterken.

Nederland levert een actieve bijdrage aan het aanjagen en implementeren van deze partnerschappen, en zet zich in 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 (circa 7,9 miljard euro) beschikbaar voor migratie en ontheemding.

[87] 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.

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

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

Mede dankzij actieve inzet van Nederland is flexibele financiering beschikbaar om partnerschappen met landen buiten de EU te bevorderen.

Waar nodig wordt terugkeer gekoppeld aan andere beleidsterreinen. Mede dankzij de inzet van Nederland is artikel 25bis van de Visumcode ingevoerd. Deze bepaling biedt de mogelijkheid om gezamenlijk met andere EU-lidstaten negatieve of positieve visummaatregelen te treffen, afhankelijk van de medewerking van landen buiten de EU op terugkeer en de bredere belangen van de EU met het desbetreffende land.

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 tekortkomt 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 sociaal-economische impact van intrekking, zoals ook uiteengezet is in het BNC-fiche over de herziening van het APS. De onderhandelingen hierover lopen nog. Het huidige APS-stelsel is in 2024 verlengd. Zodra een compromis over de herziening van het stelsel wordt bereikt wordt het huidige stelsel hierdoor vervangen.

4.1.2.4 Programmering

De multilaterale, Europese en bilaterale doelstellingen worden ook programmatisch vormgegeven, zoals bijvoorbeeld binnen Prospects, het COMPASS partnerschap met IOM, binnen het PROMIS-partnerschap met UNODC en OHCHR en de samenwerking met ICMPD. Een belangrijk instrument voor de programmatische aanpak is verder het subsidiekader Migratie en Ontwikkeling. Als aanvulling op het BHOS-instrumentarium is sinds 2024 een budget beschikbaar bij J&V dat niet verbonden is aan ontwikkelingsdoeleinden.

Prospects

Sinds 2019 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 veel 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. Hierbij slaan (lokale) overheden, de private sector en andere partijen de handen ineen. In de afgelopen jaren zijn met Prospects in de Hoorn van Afrika (Ethiopië, Oeganda, Soedan, en Kenia), en MENA-regio (Egypte, Irak, Libanon en Jordanië) goede resultaten bereikt (meer dan 1,3 mln. mensen toegang tot onderwijs gekregen, meer dan 300.000 mensen ondersteund met genereren van een inkomen, 55.000 nieuwe of verbeterde banen gecreëerd, meer dan 1,5 miljoen mensen met toegang tot registratie en documentatie, ongeveer 1 miljoen mensen met toegang tot (sociale) bescherming). Het Prospects budget voor de periode 2019–2023 (fase 1) was zo`n EUR 500 mln. Recentelijk is maximaal € 800 miljoen begroot voor 2024-2027 (fase 2).

COMPASS Partnerschap

Het COMPASS partnerschap is een grootschalig meerjarig programma tussen Nederland en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in samenwerking met 14 landen. Het programma richt zich op het beschermen van migranten, het tegengaan van mensenhandel en -smokkel, bewustmaking van de risico's van irreguliere migratie en legale alternatieven, en het faciliteren van vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie. Sinds het begin van COMPASS in 2021 zijn meer dan 80.000 migranten ondersteund met directe hulp en bescherming, vrijwillige terugkeer en/of herintegratie. Aan het einde van 2023 is de tweede fase van het partnerschap (2024-2027) geformaliseerd.

PROMIS-partnerschap

Het PROMIS-partnerschap is een grootschalig 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) in West-Afrika. Het doel van het programma is het versterken van de capaciteit voor het onderzoeken en vervolgen van mensensmokkel en -handel, het uitbreiden van de regionale en internationale samenwerking met betrekking tot mensensmokkel en -handel, en het beschermen van de mensenrechten van migranten in landen van herkomst en transit. Zo zijn in Mali, Senegal, Gambia en Niger met ondersteuning van PROMIS gespecialiseerde wetten op het gebied van mensensmokkel en mensenhandel ontwikkeld. Afhankelijk van de context wordt momenteel gewerkt aan de aanname van deze wetsvoorstellen door de parlementen. Wegens de positieve ervaringen met het programma is PROMIS in 2023 uitgebreid naar Mauritanië.

Subsidiekader Migratie en Ontwikkeling

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 omstandigheden in de gastgemeenschappen, en/of de versterking van samenwerking op migratieterrein met prioritaire herkomst- en transitlanden.[90] In 2024 gaat het subsidiekader Migratie en Ontheemding 2024 – 2028 van start, gericht op lokalisering door capaciteitsopbouw van lokale organisatie, zoals lokale ngo's en andere lokale belangenbehartigers van vluchtelingen en kwetsbare gastgemeenschappen.[91]

ICMPD

Vanaf eind mei 2023 is vanuit JenV structureel 6,8 miljoen euro ter beschikking gesteld om in het kader van migratiepartnerschappen in te zetten op het verbeteren van terugkeer, het tegengaan van irreguliere migratie en beschermen van migranten. Deze inzet vindt sinds 1 september jl. plaats in het kader van het *Migration Partnership Program* (MPP) in samenwerking met de *International Centre for Migration Policy Development* (ICMPD). Binnen dit programma wordt per partnerland een projectmatige inzet ontwikkeld ter behartiging van de beleidsdoelen binnen de partnerschapsinzet. Het gaat bijvoorbeeld om capaciteitsopbouw en verbetering van migratiemanagement, waaronder grensmanagement, asiel en bescherming, of de aanpak van smokkel.

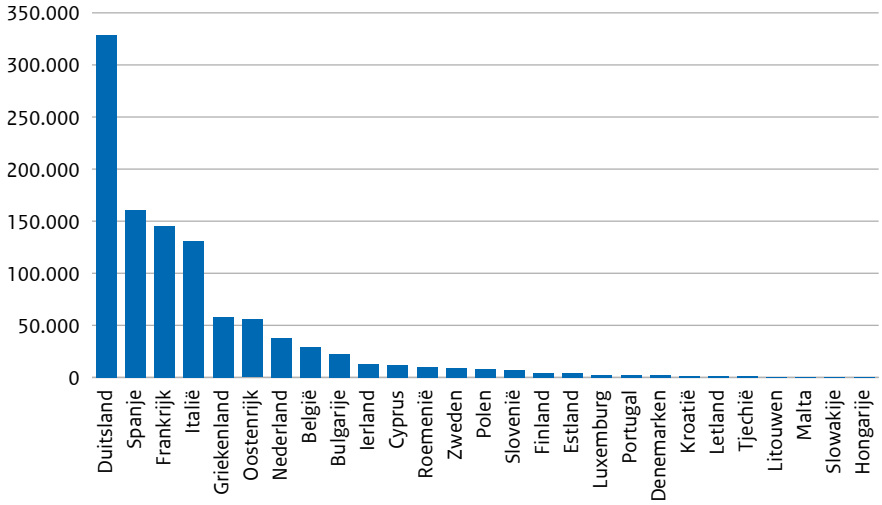
[90] Staatscourant 2018, nr. 54481.

[91] Staatscourant 2023, nr. 18270.

4.2 Asielmigratie naar de EU

4.2.1 Asielaanvragen in de EU

In alle EU-lidstaten zijn in totaal 1.049.425 eerste asielaanvragen ingediend in 2023.[92] Dit is een toename van 20% vergeleken met 2022. Het aantal asielzoekers met een herhaalde aanvraag in de EU was in 2023 minstens 75.375, zo'n 7% van het totaal aantal asielzoekers dat een aanvraag indiende.[93] Het aantal asielaanvragen in de Europese Unie is nu weer op het niveau van 2015-2016.



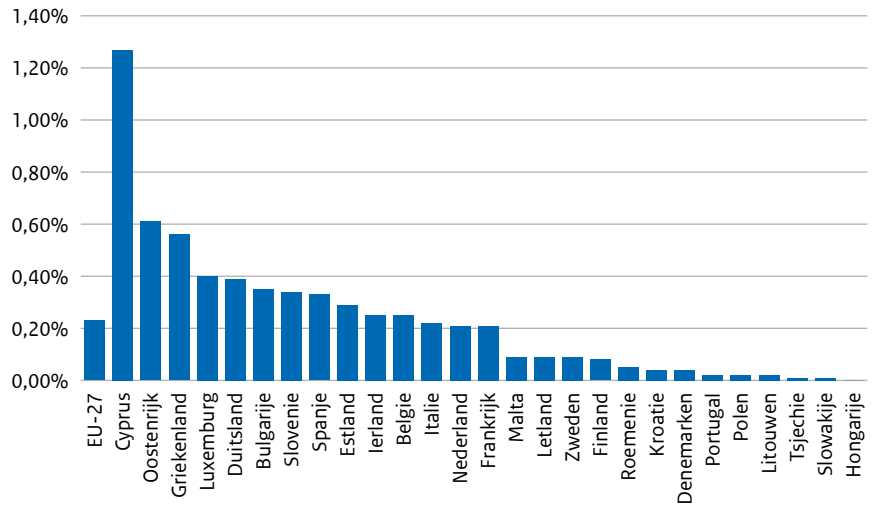
Figuur 41: *Aantallen eerste asielaanvragen per EU-lidstaat in absolute aantallen, 2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 1 maart 2024)*

In absolute aantallen was Duitsland in 2023 de EU-lidstaat met het hoogste aantal eerste asielaanvragen (329.120, 31%), gevolgd door Spanje (160.470, 15%) en Frankrijk (145.210, 14%). Nederland schuift van de zesde plaats vorig jaar naar de zevende plaats.

Bij de meeste lidstaten in de top 10 nam het aantal asielaanvragen toe ten opzichte van 2022. Opvallende procentuele uitschieters zijn Griekenland (+99%), Italië (+69%), Duitsland (+51%) en Spanje (+38%). In Oostenrijk was juist sprake van een afname (-49%) na een stijging in 2022.

[92] Dit is exclusief herhaalde aanvragen in één lidstaat. Het komt 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.

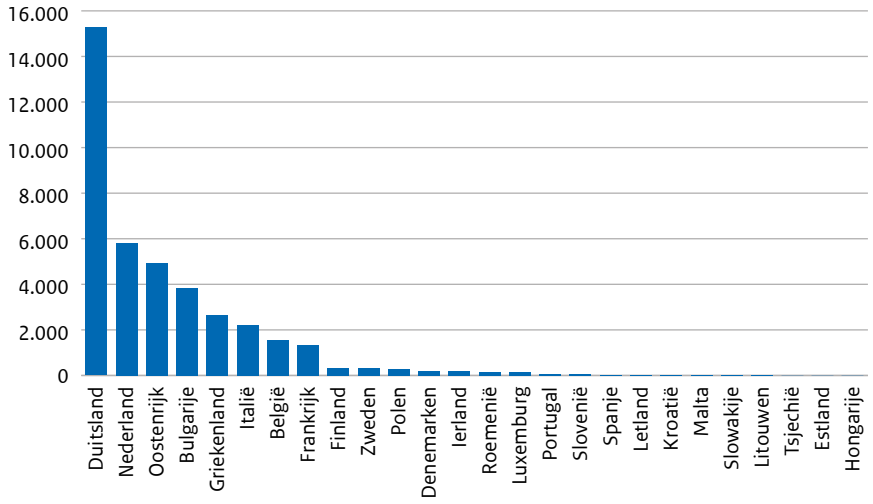
[93] Bron: Eurostat. De gegevens voor Cyprus en Denemarken zijn nog niet beschikbaar (laatst bijgewerkt op 18 april 2024).



Figuur 42: *Eerste asielaanvragen per EU-lidstaat per hoofd van de bevolking, 2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 1 maart 2024)*

In 2023 ontving Cyprus de meeste asielaanvragen per 1.000 inwoners (12,7), gevolgd door Oostenrijk (6,1), Griekenland (5,6), Luxemburg (4,0) en Duitsland (3,9). Nederland ontving 2,1 asielaanvragen per 1.000 inwoners. Nederland staat hiermee op de dertiende plaats. Het EU-gemiddelde was 2,3 asielaanvragen per 1.000 inwoners.

In 2023 zijn in de EU 39.505 eerste asielaanvragen ingediend door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).[94] Van de amv's kwam 34% uit Syrië en 32% uit Afghanistan. Het grootste aandeel aanvragen werd geregistreerd door Duitsland (39%), gevolgd door Nederland (15%) en Oostenrijk (13%).



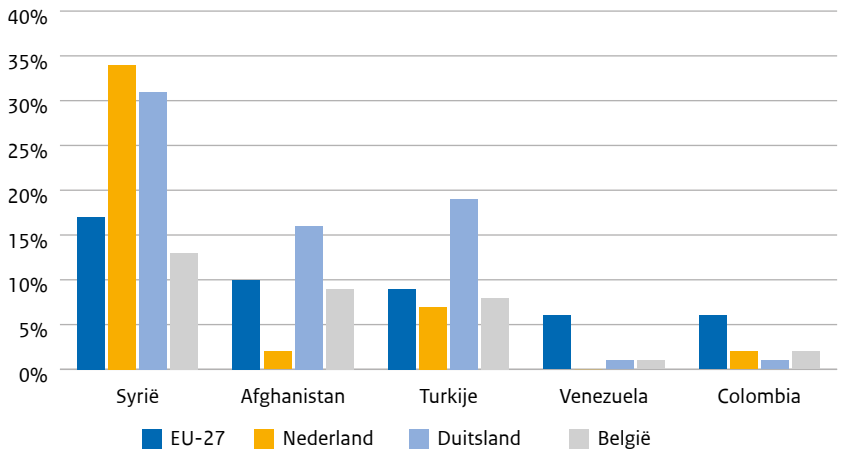
Figuur 43: *Asielaanvragen door amv's, 2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 22 april 2024[95])*

[94] Een alleenstaande minderjarige asielzoeker is een vreemdeling die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt (en evenmin met toepassing van artikel 1:253ha BW meerderjarig is verklaard) en waarvan de (meerderjarige) ouder(s) danwel de in het buitenland toegewezen voogd niet al in Nederland aanwezig is/zijn dan wel samen met de vreemdeling zijn ingereisd.

[95] Voor Cyprus zijn nog geen cijfers beschikbaar.

4.2.2 Herkomst van asielzoekers in de EU

Het aantal asielverzoeken in de EU is sterk toegenomen. Evenwel zijn de belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers in 2023 hetzelfde als in 2022.



Figuur 44: *Aandeel eerste asielverzoeken van de top 5 nationaliteiten in de gehele EU-27, Nederland, België en Duitsland, 2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 7 maart 2024)*

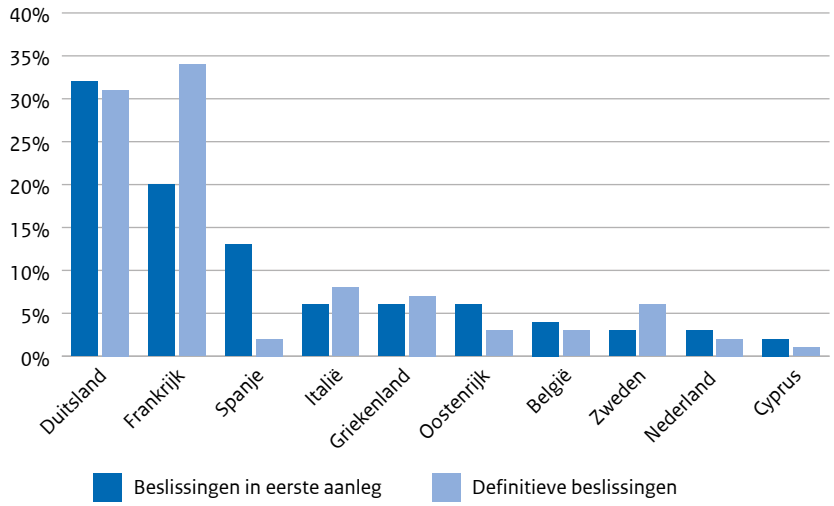
De top 5 nationaliteiten van asielzoekers in de EU bestond in 2023 uit Syrië, Afghanistan, Turkije, Venezuela en Colombia. In 2022 bestond de top 5 uit Syrië, Afghanistan, Venezuela, Turkije en Colombia. Turkije en Venezuela hebben van plek gewisseld in de top 5.

Het aantal eerste asielaanvragen van Syrische asielzoekers in de EU steeg van 131.970 in 2022 naar 183.030 in 2023. Het aandeel eerste asielaanvragen van Syriërs in het totale aantal nam toe van 15% naar 17%.

Ongeveer 31% van de eerste asielaanvragen in Duitsland had in 2023 de Syrische nationaliteit. In Nederland is dat 34%. In België is dat met 13% een relatief kleine groep. Afghanen vormden 10% van het totale aantal eerste asielaanvragen in de EU. In Duitsland komt 16% van de instroom uit Afghanistan, in België 9%. Het aandeel van Afghanen in de asielinstroom in Nederland is 2%. Venezolanen en Colombianen vroegen vooral asiel aan in Spanje. De asielinstroom van deze nationaliteiten in Nederland, Duitsland en België is gering.

4.2.3 Beslissingen op asielverzoeken in de EU

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 45: *Aandeel in het totaal aantal beschikkingen in eerste aanleg en definitieve besluiten, 2022 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 24 april 2024)*

In 2023 zijn 673.215 besluiten in eerste aanleg op asielaanvragen[96] genomen in alle lidstaten van de EU en 123.740 definitieve besluiten na beroep of een herziening.
Het grootste aantal besluiten in eerste aanleg is genomen in Duitsland, een aandeel van 32% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg. Frankrijk had het grootste aandeel in het totale aantal definitieve besluiten (53%). Nederland was goed voor 2,7% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg en 2,4% 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.[97] 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.

[96] 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.

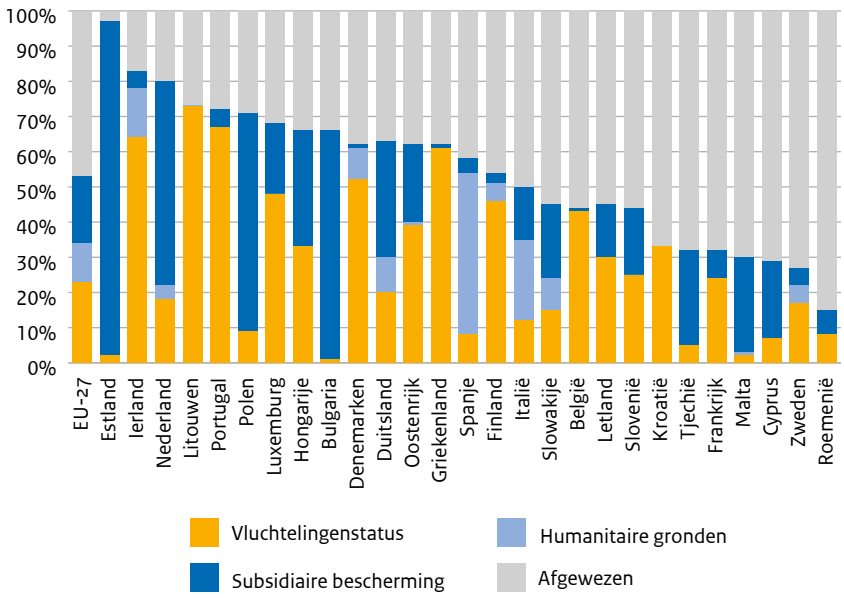
[97] De subsidiaire bescherming is bedoeld om personen te beschermen die een reëel risico lopen op ernstige schade in geval van terugkeer naar hun land van herkomst. Er moeten dus zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat bij terugkeer betrokkene in zijn land van herkomst een dergelijk risico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

Inwilligingspercentage

Hoe wordt het inwilligingspercentage berekend?
De definitie van het inwilligingspercentage verschilt op Europees en nationaal niveau.

Op Europees niveau, binnen Eurostat, worden aanvragen die niet in behandeling worden genomen op grond van de Dublinverordening, niet meegeteld als afwijzing. Ook wordt het percentage berekend over de afwijzingen en de inwilligingen.

Bij de nationale cijfers wordt het inwilligingspercentage berekend over alle beslissingen, inclusief de niet-inhoudelijke beslissingen zoals buiten behandeling stelling, inclusief aanvragen die niet in behandeling worden genomen op grond van de Dublinverordening.

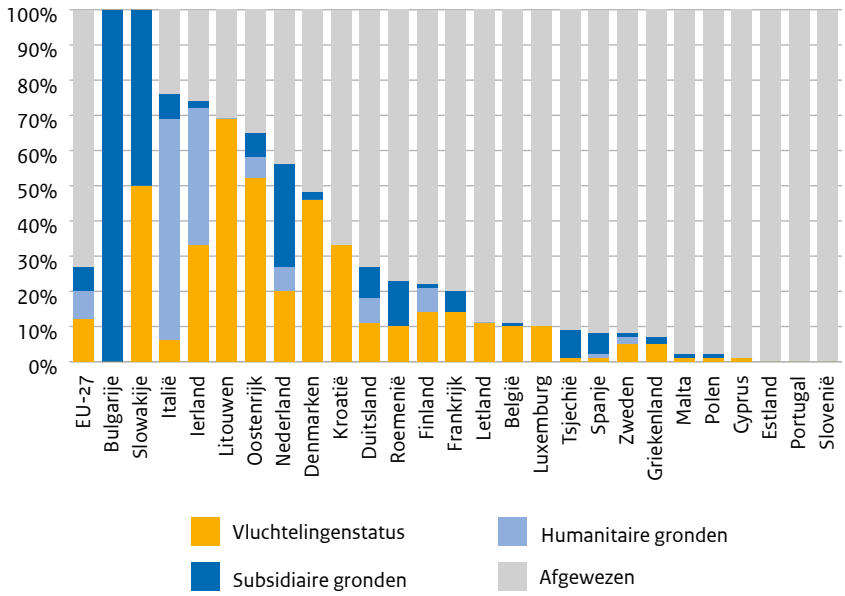


Figuur 46: *Verhouding verschillende typen bescherming na besluiten in eerste aanleg, 2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 1 maart 2024)*

Van de beschikkingen in eerste aanleg ontvingen in 2023 in de EU 357.120 asielzoekers een vluchtelingenstatus, een status vanwege subsidiaire bescherming of humanitaire gronden. Het inwilligingspercentage in de hele EU was 53%. Het afwijzingspercentage in de hele EU was 47%. In absolute aantallen kregen 151.980 asielzoekers een vluchtelingenstatus in de EU na een beschikking in eerste aanleg. In totaal 129.705 asielzoekers ontvingen een subsidiaire beschermingsstatus en 75.435 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 inwilligingspercentage van het totale aantal beschikkingen in eerste aanleg was in Estland (97%) het hoogst, gevolgd door Ierland (83%), Nederland (81%) en Litouwen (73%). Het laagst was het in Roemenië (16%) en Zweden (27%).

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.[98]

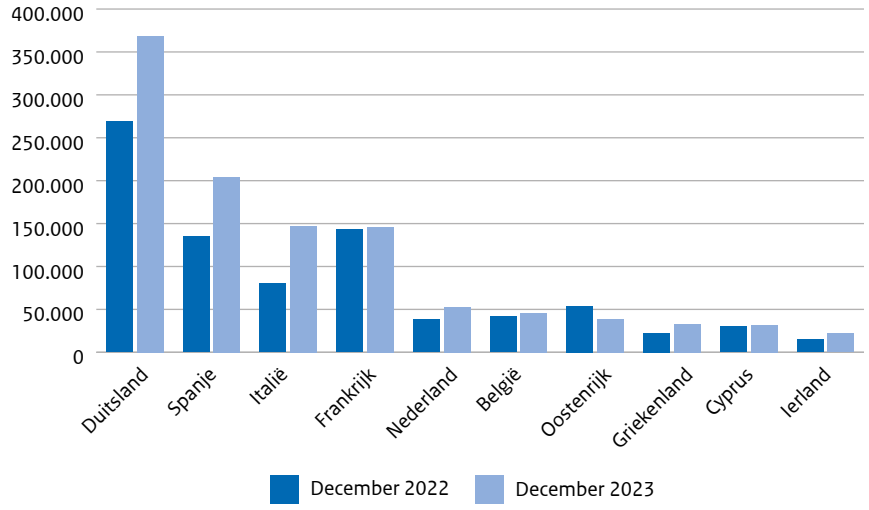


Figuur 47: *Verschillende typen bescherming na definitief besluit, 2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 23 april 2024)*[99]

In totaal kregen 51.230 asielzoekers een positief definitief besluit na beroep of herziening in 2023, van wie 23.525 een vluchtelingenstatus, 12.820 subsidiaire bescherming en 14.885 een humanitaire verblijfsvergunning. Het gemiddelde aandeel positieve definitieve besluiten na beroep of herziening, het inwilligingspercentage, in de EU was 27%. Dit inwilligingspercentage was in Bulgarije en Slowakije het hoogst (100%), gevolgd door Italië (76%), Ierland (73%), Litouwen (69%) Oostenrijk (65%) en Nederland (56%). In Estland, Portugal en Slovenië waren alle definitieve besluiten negatief.

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

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



Figuur 48: *Top 10 lidstaten met aantal open asielprocedures, eind 2022 en 2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 22 april 2024)*

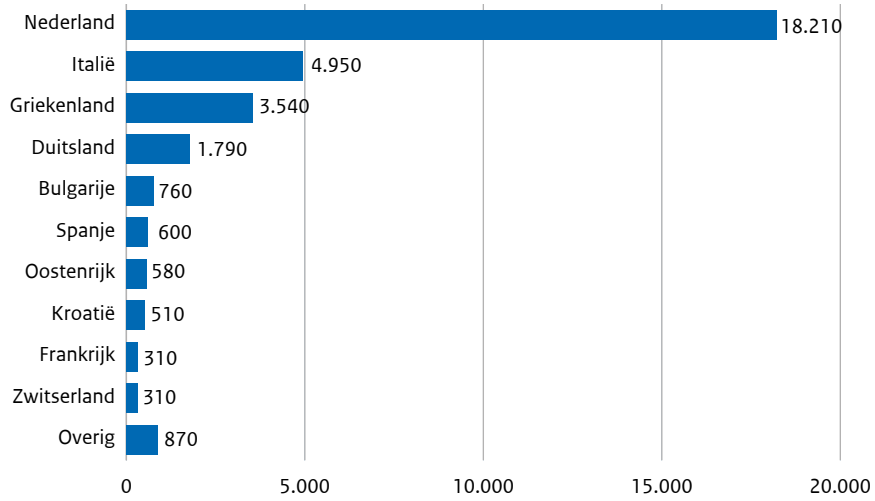
Aan het einde van 2023 was op 1.144.400 asielaanvragen nog geen besluit genomen in de EU.[100] In de meeste landen steeg het aantal openstaande asielprocedures. Zweden (-36%) en Oostenrijk (-28%) realiseerden een daling van het aantal openstaande asielprocedures. Het aantal openstaande asielprocedures in Nederland steeg van 38.400 naar 53.100 (+38).

4.2.4 Secundaire migratie

De definitie van secundaire migratie zoals gebruikt door de EU-agentschappen Europol, EUAA en Frontex is: de reizen die door migranten van buiten de EU van de ene EU-lidstaat naar de andere worden ondernomen, 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. Veel gegevens over secundaire migratie zijn nog onbekend omdat niet iedereen die van de ene naar de andere EU-lidstaat reist, wordt geregistreerd of omdat de registratie conform EU-wetgeving op een bepaald moment is verlopen.

[100] 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 hoe groot de werkvoorraad is van de lidstaten.

4.2.4.1 Eurodac registraties



Figuur 49: *Eerste land van Eurodac registratie van vreemdelingen op het moment van aan asielgerelateerde registratie door Nederland, 2023 (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. Van vreemdelingen jonger dan 14 jaar worden geen gegevens opgenomen in Eurodac. Bij een asielaanvraag in Nederland worden vingerafdrukken van de vreemdeling afgenomen en vergeleken met de Eurodac-database om te controleren of de asielzoeker 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 2023 was van 56% van de asielzoekers in Nederland die geregistreerd staan in Eurodac de eerste registratie in Nederland. In 2022 was dit 66%. In het geval van een eerdere registratie was die registratie het vaakst eerder geregistreerd in de EU-lidstaten Italië, Griekenland en Duitsland. De meeste registraties betreffen asielzoekers met de Syrische nationaliteit, gevolgd door asielzoekers met de Eritrese, Algerijnse en Iraakse nationaliteit.

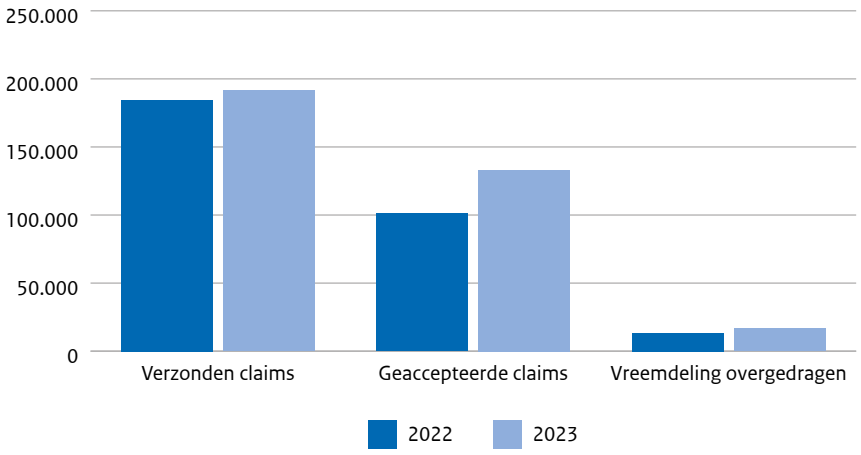
4.2.4.2 Dublinclaims

De Dublinverordening[101] bepaalt welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.[102] 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.

[101] 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.

[102] 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.

Een akkoord leidt niet in alle gevallen tot feitelijke overdracht van de vreemdeling aan de andere lidstaat. Dit kan bijvoorbeeld zijn vanwege vertrek van de asielzoeker met onbekende bestemming uit de opvanglocatie. Ook kunnen beleidsmatige en juridische redenen ervoor zorgen dat een vreemdeling niet overgedragen kan worden, zoals jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie.



Figuur 50: *Dublinclaims verzonden door EU-lidstaten, 2022-2023 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 16 mei 2024)*

In 2023 werden van de EU-lidstaten de meeste Dublinclaims verzonden door Duitsland (41%), Frankrijk (26%) en België (7%). Nederland verzond 6% van de Dublinclaims en staat daarmee in de EU op de vijfde plaats. De meeste Dublinclaims werden verzonden aan Italië (22%), Kroatië (18%) en Bulgarije (10%). Nederland ontving 2% van de Dublinclaims en staat daarmee op de elfde plaats. De meeste vreemdelingen werden overgedragen aan Duitsland (23%), Frankrijk (15%) en Oostenrijk (14%). Nederland ontving 4% van de overgedragen vreemdelingen en stond daarmee op de zevende plaats.

Vanuit Nederland konden vanwege een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) sinds april 2022 geen Dublinoverdrachten meer plaatsvinden naar Kroatië.[103] Daarvoor moest eerst onderzoek worden gedaan naar de actuele situatie voor Dublinclaimanten in Kroatië. In januari 2023 is de Kamer geïnformeerd dat overdrachten naar Kroatië werden hervat omdat de Kroatische autoriteiten nadere vragen hadden beantwoord omtrent hun asielprocedure en de toetreding van Kroatië tot het Schengengebied.[104] In een uitspraak van september 2023 heeft de Afdeling vervolgens het standpunt bevestigd dat overdrachten naar Kroatië inderdaad konden worden hervat.[105] De Dublinoverdrachten naar Italië werden in december 2022, op verzoek van de Italiaanse autoriteiten, opgeschort. In een uitspraak van april 2023 concludeerde de Afdeling dat overdrachten naar Italië niet mogen vanwege een gebrek aan opvangfaciliteiten aldaar.[106]

[103] ECLI:NL:RVS:2022:1043, 13 april 2022.
[104] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3061.
[105] ECLI:NL:RVS:2023:3411, 13 september 2023.
[106] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3108.

4.3 Asielmigratie naar Nederland

4.3.1 Asielaanvragen in Nederland

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

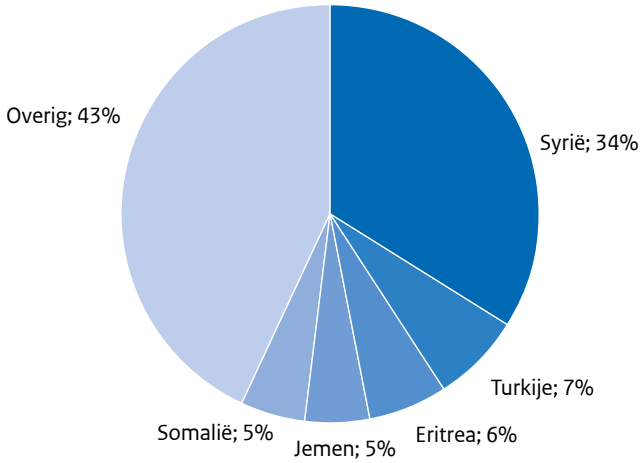
Nareizende gezinsleden van houders van een zelfstandige asielvergunning worden ook als asielinstroom meegeteld. Zij ontvangen een VVA en het COA biedt hen ook opvang. Daarnaast zijn asielzoekers die vanuit een lidstaat van de EU naar Nederland zijn overgebracht, de zogenaamde herplaatsing, weergegeven. 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	Her-plaatsing	Hervestiging
2022	49.420	35.540	1.530	10.930	0	1.420
2023	50.720	38.380	1.390	10.130	0	830
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+3%	+8%	-9%	-7%	n.v.t.	-41%

Figuur 51: *Asielinstroom totaal en uitgesplitst naar type aanvraag, 2022-2023 (Bron: IND)*

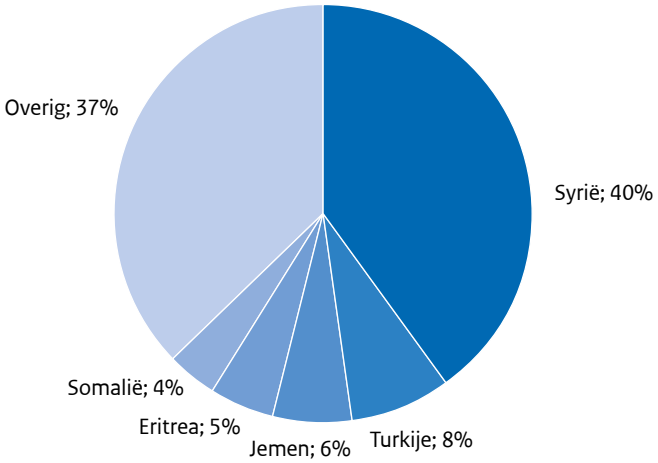
De totale asielinstroom nam ten opzichte van 2022 met 3% toe tot 50.720 in 2023. Het aantal eerste asielaanvragen bedroeg 38.380 in 2023. Het aantal ingereisde nareizigers was 7% lager dan in 2022. In 2023 zijn 830 personen hervestigd en heeft geen herplaatsing plaatsgevonden.

De toename van het aantal asielaanvragen is niet alleen in Nederland zichtbaar, maar ook in de rest van de EU. De asielinstroom binnen de EU in 2023 was 20% hoger dan in 2022. Het aandeel van amv's binnen de asielinstroom neemt al langere tijd toe. Ook andere Europese landen, zoals Duitsland en Zwitserland, zien een sterke toename in het aantal amv's in de instroom.



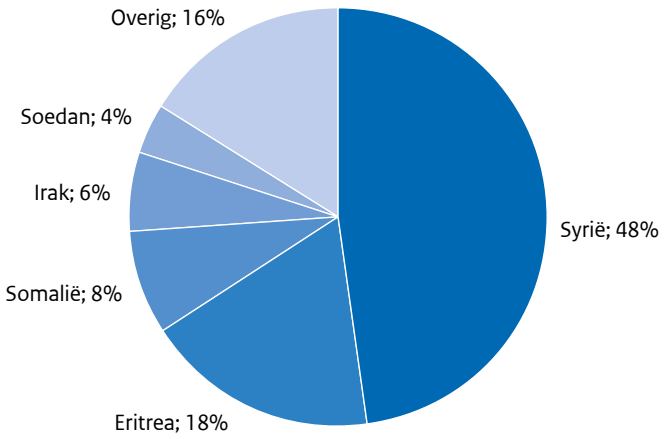
Figuur 52: *Top 5 nationaliteiten eerste asielaanvragen, 2023 (Bron: IND)*

In 2023 werd net als in 2022 een derde van het totale aantal eerste asielaanvragen door Syriërs ingediend. Op de tweede plaats volgden Turken en op de derde plaats Eritreeërs. Bij de eerste aanvragen asiel zijn in 2023 in totaal 144 verschillende nationaliteiten betrokken. Variërend van 13.030 aanvragen door Syriërs tot 1 aanvraag per nationaliteit. Voor 61 nationaliteiten zijn minder dan 10 aanvragen. De categorie overig bestaat uit veel verschillende nationaliteiten die een klein aantal of 1 aanvraag hebben ingediend.



Figuur 53: *Top 5 nationaliteiten asielaanvragen, 2023 (Bron: IND)*

In 2023 werd 40% van het totale aantal asielaanvragen, bestaande uit eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, nareis, hervestiging en herplaatsing, door Syriërs ingediend, gevolgd door Turken en Jemenieten. De categorie overig bestaat ook hier uit veel verschillende nationaliteiten die een klein aantal of 1 aanvraag hebben ingediend.



Figuur 54: *Top 5 nationaliteiten asielaanvragen amv's, 2023 (Bron: IND)*

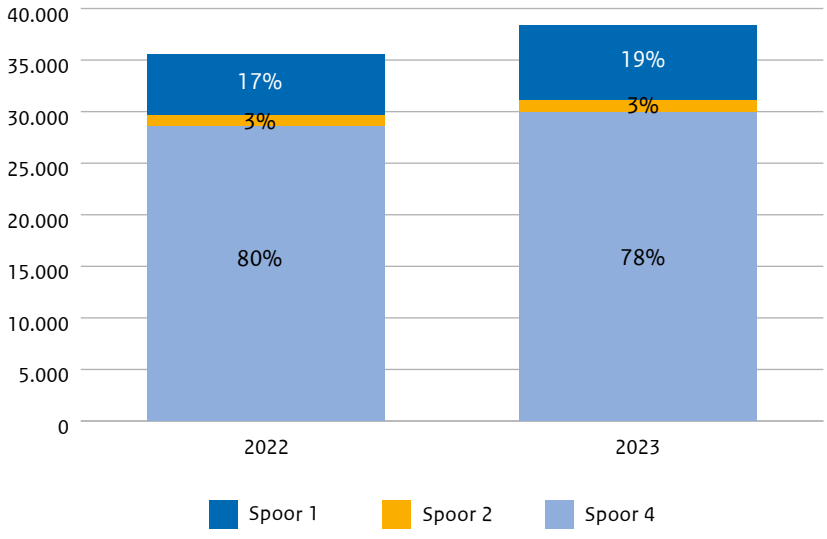
In 2023 werden 5.800 eerste asielaanvragen ingediend door amv's. Daarvan werd 48% ingediend door Syrische amv's, gevolgd door Eritrese en Somalische amv's. De categorie overig bestaat opnieuw uit veel verschillende nationaliteiten.

4.3.1.1 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.

Eerste 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.



Figuur 55: *Instroom per spoor uitgesplitst naar instroomjaar, 2022-2023 (Bron: IND)*

In 2023 stroomde 78% van de eerste asielaanvragen in in spoor 4. In 2022 was dit 80%. Ook het aandeel dat instroomde in sporen 1 en 2 was vergelijkbaar met 2022.

4.3.1.2 Nareis asiel

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 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 en is in april 2024 door de Tweede Kamer aangenomen.[107] Momenteel is het voorstel in behandeling bij de Eerste Kamer.

	Aantal ingediende aanvragen mvv nareis	Aantal ingewilligde aanvragen mvv-nareis, eerste aanleg+bezwaar	Inwilligingspercentage eerste aanleg
2022	20.390	10.340[108]	88%
2023	22.500	12.210	89%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+10%	+18%	

Figuur 56: *Aantal ingediende en ingewilligde aanvragen mvv-nareis, 2022-2023 (Bron: IND)*

In 2023 voldeed 89% van de afgehandelde mvv-nareisaanvragen in eerste aanleg aan de voorwaarden en werd ingewilligd. Het totale aantal ingediende aanvragen was in 2023 hoger dan in 2022. De IND heeft in 9% van de mvv-nareisaanvragen in eerste aanleg binnen de wettelijke termijn beslist, in 2022 was dit 35%. Het aantal ingereisde nareizigers in 2023 is lager dan in 2022. De afhandeling van aanvragen bleef ook in 2023 achter bij de instroom van nieuw ingediende mvv-nareisaanvragen. Hierdoor zijn de doorlooptijden verder opgelopen. Om het hoge aantal nareisaanvragen de komende jaren weg te werken wordt ingezet op een intensivering van de afdoening van zaken. De besliscapaciteit zal hiertoe structureel worden uitgebreid.

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 8EVRM			Bezwaar 8EVRM		
	Ingediend	Afgehandeld	% Ingewilligd	Ingediend	Afgehandeld	% Ingewilligd
2022	7.870	3.930	62%	1.560	1.770	42%
2023	9.420	3.590	55%	1.410	1.270	20%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+20%	-9%		-9%	-28%	

Figuur 57: *8 EVRM mvv nareis en bezwaar bij amv's, 2022-2032 (Bron: IND)*

[107] Tweede Kamer, Vergaderjaar 2023-2024, 36 349, nr. 21.
[108] Correctie t.o.v. vorige editie.

In 2023 zijn meer verzoeken mvv-nareis op basis van 8 EVRM ingediend. Dit hangt samen met de toename van het aantal asielaanvragen door amv's. Wel is een kleiner deel van de afgehandelde aanvragen ingewilligd dan in het voorgaande jaar. Bij een inwilliging ontvangen de gezinsleden een reguliere verblijfsvergunning nadat ze in Nederland zijn aangekomen.

Het aantal ingewilligde 'nareis-op-nareis' aanvragen in de periode 2019 tot en met 2022 besloeg circa 1% van alle ingewilligde nareisaanvragen.[109]

4.3.1.3 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 2023 zijn geen asielzoekers of vergunninghouders herplaatst.[110]

4.3.2 Asielopvang

Het aantal COA-opvanglocaties is in 2023 toegenomen van 186 naar 242. Dat is een uitbreiding van 9.862 opvangplekken. Wanneer ook de crisisnoodopvang wordt meegeteld, waren er eind 2023 in totaal 298 opvanglocaties en 17.751 meer opvangplekken dan aan het begin van 2023.

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 1 blijft het kabinet samen met medeoverheden, ketenpartners en andere betrokkenen, zoals maatschappelijke organisaties, maatregelen treffen om te komen duurzaam voldoende opvangvoorzieningen. Desondanks is de druk op de opvangcapaciteit tot op de dag van vandaag hoog.

	Ontvangen in opvang	Uitgestroomd uit opvang	Bezetting opvang (31 december)		
			Totaal	Vergunning-houders	Amv's
2022	54.970	40.340	51.730	16.200	3.120
2023	55.980	43.690	64.410	15.360	5.270
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+2%	+8%	+25%	-5%	+69%

Figuur 58: *Instroom, uitstroom en bezetting van de centrale opvang, inclusief gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locaties, 2022-2023 (Bron: COA)*

De instroom in de COA-opvang is in 2023 met 55.980 hoger dan in 2022.[111] Ook de bezetting op 31 december 2023 was met 64.410 hoger dan op 31 december 2022. Het aantal vergunninghouders is gedurende 2023 afgenomen tot 15.360. Dit betekent dat 24% van de COA-bewoners een vergunninghouder is.

[109] www.ind.nl/nl/documenten/02-2024/informatieblad-analyse-gestapelde-gezinshereniging-bij-asiel.pdf

[110] In 2023 hebben er geen hervestigingselecties plaatsgevonden onder de EU-Turkije Verklaring. Deze hervestiging is tijdelijk gestaakt vanwege de opvangcrisis.

[111] 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 2023 verbleven 5.270 amv's in de COA-opvang en werden door Nidos 4.910 amv's opgevangen, evenals 540 jongeren in de verlengde opvangregeling. De opvang van amv's betreft zowel opvang in kleinschalige opvanglocaties als opvang bij gastgezinnen, en zowel niet-vergunninghouders als vergunninghouders. Vanwege het tekort aan kleinschalige opvanglocaties verblijft een groter deel van de amv's bij het COA.

	< 1 jaar	1-2 jaar	2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar	> 5 jaar
2022	36.460	10.990	1.490	1.330	780	680
2022	**70%**	**21%**	**3%**	**3%**	**2%**	**1%**
2023	38.270	20.140	3.810	700	620	860
2023	**59%**	**31%**	**6%**	**1%**	**1%**	**1%**

Figuur 59: *Verblijfsduur in de opvang, alle bewoners, 2022-2023 (Bron: COA)*

De verblijfsduur in de COA-opvang is in 2023 vrijwel gelijk gebleven ten opzichte van 2022. Gemiddeld bedraagt de verblijfsduur in 2023 10,53 maanden (peildatum 1-1-2024) ten opzichte van 10,48 maanden in 2022 (peildatum 1-1-2023).

	< 15 weken	15 weken – 6 maanden	6 maanden – 1 jaar	> 1 jaar	Totaal
2022	6.110	5.150	3.940	1.000	16.200
	38%	32%	24%	6%	
2023	6.230	3.390	3.610	2.130	15.360
	41%	22%	24%	14%	

Figuur 60: *Verblijfsduur in de opvang na afgifte van verblijfsvergunning, vergunninghouders, 2022-2023 (Bron: COA)*

De inzet is dat vergunninghouders uiterlijk 14 weken na vergunningverlening uitstromen naar huisvesting in gemeenten. Dit duurt momenteel langer. Op 31 december 2023 verbleef 59% van de vergunninghouders langer dan de afgesproken 14 weken na vergunningverlening in de COA-opvang. Een jaar ervoor was dat 62%.

In 2023 zijn 29.720 vergunninghouders uitgestroomd, gemiddeld 26 weken na vergunningverlening. In 2022 zijn 28.180 vergunninghouders uitgestroomd, gemiddeld 24 weken na vergunningverlening. Van de uitgestroomde vergunninghouders stroomde in 2023 35% uit binnen de termijn van 14 weken. In 2022 was dit 36%.

4.3.2.1 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 een locatie. Het streven en de ambitie is om het aantal verhuisbewegingen van asielzoekers en met name van kinderen in de asielopvang te minimaliseren. Het COA houdt hier binnen hun plaatsingsbeleid zoveel als mogelijk rekening mee. Door de huidige druk op de opvangcapaciteit is dit doel in de praktijk echter niet altijd 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's)			
	2022		2023	
Reden verhuizing	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**
Doorstroom	4.080	1,13	4.970	1,16
Eigen verzoek bewoner	100	1,00	60	1,04
Onderlinge Overplaatsing	2.480	1,05	1.810	1,05
Sluiten centrum/ modaliteit	800	1,02	280	1,08
Veiligheid	20	1,00	70	1,00
	7.490	**1,09**	7.180	**1,12**

Figuur 61: *Verhuisbewegingen van minderjarige kinderen (excl. amv's) in de opvang, 2022-2023 (Bron: COA)*[112]

In 2023 waren er gemiddeld meer verhuisbewegingen van kinderen die onderdeel zijn van een gezin dan in 2022, mede als gevolg van de inzet van kortlopende noodopvanglocaties. De verhuizingen van kinderen die in afwachting van terugkeer verblijven op een gezinslocatie (gl) zijn zeer beperkt.

	Amv's			
	2022		2023	
Reden verhuizing	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**	**Aantal verhuis-bewegingen**	**Gemiddeld**
Doorstroom	1.230	1,10	1.390	1,04
Eigen verzoek bewoner	<5	1,00		
Plaatsing EBTL/HTL			<5	1,00
Onderlinge Overplaatsing	410	1,06	480	1,03
Sluiten centrum/ modaliteit	400	1,00	540	1,00
Veiligheid	10	1,00	50	1,02
	2.040	**1,20**	2.460	**1,03**

Figuur 62: *Verhuisbewegingen van amv's in de opvang, 2022-2023 (Bron: COA)*

Bij amv's is het gemiddeld aantal verhuizingen afgenomen ten opzichte van 2022. In absolute zin is wel sprake van een stijging van het aantal verhuisbewegingen. Dit kan worden verklaard door de grotere instroom van amv's vanaf medio 2021. Vanwege het tekort aan kleinschalige opvanglocaties verblijven meer amv's bij het COA.

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

	Kinderen (excl. amv's)			
	2022		2023	
Aantal verhuis-bewegingen	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom (weken)	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom (weken)
1	2.630	11	2.740	12
2	760	19	1.300	16
3	300	27	430	22
4	70	39	110	27
5	20	42	20	33
6	10	58	<5	15
7	<5	74		
	3.790	**15**	4.590	**14**

Figuur 63: *Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van minderjarige kinderen (excl. amv's), gesplitst naar jaar van uitstroom, 2022-2023 (Bron: COA)*

	Amv's			
	2022		2023	
Aantal verhuis-bewegingen	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom (weken)	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom (weken)
1	370	10	480	13
2	100	11	110	15
3	10	11	30	18
4	<5	14	10	21
5			<5	13
	480	**10**	620	**13**

Figuur 64: *Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van amv's, gesplitst naar jaar van uitstroom, 2022-2023 (Bron: COA)*

Het totale aantal verhuisbewegingen van minderjarige kinderen die onderdeel zijn van een gezin en amv's die in 2023 zijn uitgestroomd bij COA, geeft een beeld van het totale aantal verhuisbewegingen van een kind gedurende het verblijf in de opvang van het COA. Vergeleken met 2022 nam het aantal kinderen met een verhuisbeweging toe in 2023, waarbij wordt opgemerkt dat de instroom en bezetting in 2023 ook hoger waren dan in 2022. De gemiddelde verblijfsduur van kinderen (excl. amv's) bij uitstroom was in 2023 korter dan in 2022. De gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom bij COA van amv's was juist hoger dan in 2022. In 2023 zijn geen kinderen uitgestroomd die tijdens hun verblijf bij COA meer dan zes keer zijn verhuisd.

4.3.3 Doorlooptijd asielprocedure

De doorlooptijd van een asielaanvraag is de periode tussen het indienen van de asielaanvraag en het besluit van de IND op de asielaanvraag. Op 3 februari 2023[113] werd de wettelijke beslistermijn van zes maanden met negen maanden verlengd tot 15 maanden voor alle asielaanvragen ingediend van 1 januari 2023 tot 1 januari 2024.

Spoor	Gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom (in weken)	Percentage beslist binnen wettelijke termijn[114]
Spoor 1	23	Nvt
Spoor 2	12	96%
Spoor 4 AA	47	76%
Spoor 4 VA	64	40%

Figuur 65: *Gemiddelde doorlooptijd van eerste asielaanvragen per spoor, 2023 (Bron: IND)*[115]

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 daarom korter dan die van spoor 4. Van de zaken in spoor 4 AA werd 76% van de zaken binnen de wettelijke termijn beslist. Van de zaken in spoor 4 VA was dat 40%.

Er zijn diverse maatregelen genomen om versneld aanvragen te behandelen en om beter te kunnen sturen om zo de voorraad minder snel te laten oplopen. Daarbij kan worden gedacht aan het schriftelijk horen bij kansrijke asielaanvragen. Dit is in oktober 2023 vanwege een motie van de Tweede Kamer beëindigd. Daarnaast worden kansrijke aanvragen van onder andere Syrische vreemdelingen projectmatig behandeld, in het project Bespoediging afdoening asiel (BAA). De stijging van het aantal asielaanvragen overtreft echter de resultaten die de IND met de ingezette maatregelen behaalt. Ook is het project BAA later van start gegaan dan gepland. Het lukt de IND niet om ten aanzien van de aanvragen asiel het aantal beslissingen – met de huidige werkwijzen en binnen de bestaande (wettelijke) kaders – zo te verhogen dat de instroom bijgehouden wordt of op de werkvoorraad wordt ingelopen.[116]

[113] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3068.
[114] 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.
[115] In de tabel is rekening gehouden met een eventuele verlenging van de beslistermijn.
[116] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 19 637, nr. 3100.

4.3.4 Beslissingen op asielaanvragen

4.3.4.1 Beslissingen op eerste asielaanvragen

	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Totaal beslissingen	Inwilliging-percentage
2022	14.520	5.920	600	21.040	69%
2023	14.040	10.830	990	25.860	54%

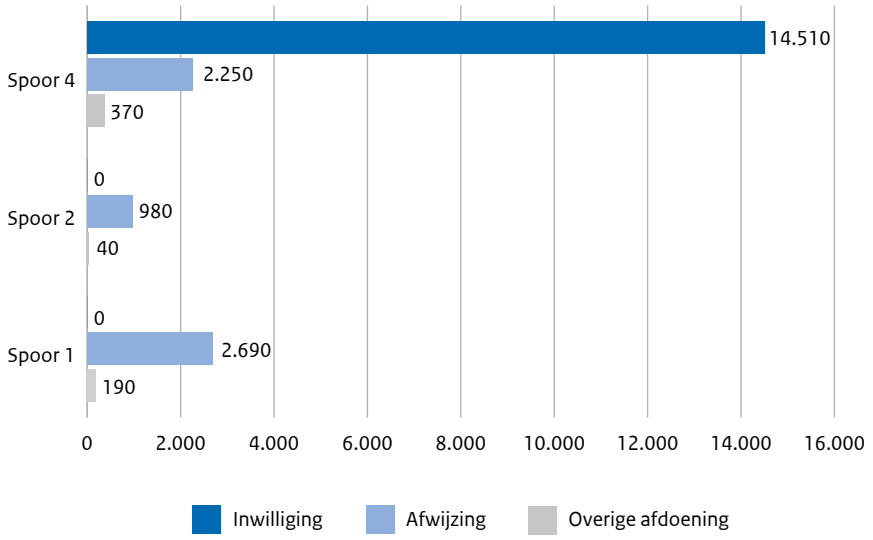
Figuur 66: *Afhandeling eerste asielaanvragen, 2022-2023 (Bron: IND)*[117]

Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen waarop in 2023 is beslist, is 54%. In 2022 was dit 69%. Er is geen eenduidige verklaring te geven van de verandering in het inwilligingspercentage. De IND stuurt niet op inwilligingen. De verhouding van nationaliteiten van aanvragers en wijzigingen in landenbeleid spelen in zijn algemeenheid altijd een rol.

De meeste eerste asielaanvragen van asielzoekers uit Syrië, Jemen en Turkije werden ingewilligd. In 2023 zijn de inwilligingspercentages respectievelijk 82%, 87% en 68%. 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).

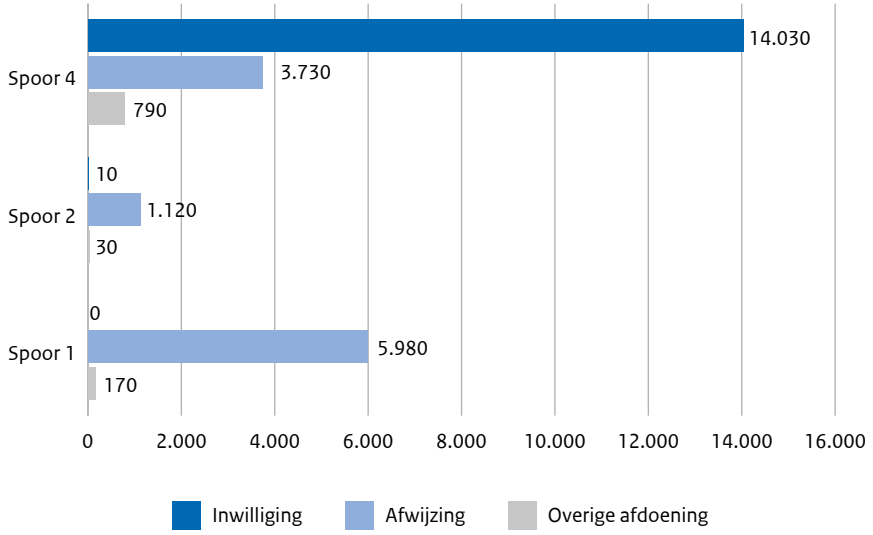
Afdoening per spoor

De meeste aanvragen worden afgedaan in het spoor waarin de aanvraag is ingestroomd. Het inwilligingspercentage voor eerste asielaanvragen die in 2023 zijn afgedaan in spoor 4 was 76%. In 2022 was dit 85%. Er worden in beginsel 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.



Figuur 67: *Beslissingen genomen op eerste asielaanvragen, per uitstroomspoor, 2022 (Bron: IND)*

[117] 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.



Figuur 68: *Beslissingen genomen op eerste asielaanvragen, per uitstroomspoor, 2023 (Bron: IND)*

Het komt voor dat een afgehandelde aanvraag opnieuw in behandeling moet worden genomen, bijvoorbeeld na een gegrond beroep of omdat een overdracht naar een andere EU-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 zijinstroom. Deze gevallen worden dus niet meegeteld bij de asielinstroom waarover in deze paragraaf wordt gerapporteerd omdat het geen *eerste* asielaanvraag betreft.

Asielzoekers uit veilige landen zoals Marokko en Tunesië krijgen in principe geen verblijfsvergunning. Hun aanvraag wordt versneld in behandeling genomen in spoor 2. 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 zowel 2022 als 2023 3% van het totaal aantal eerste aanvragen.

4.3.4.2 Verleende vergunningen na aan asielaanvraag

	Totaal verleende asielvergunningen	Vanuit eerste asielaanvragen	Vanuit herhaalde asielaanvragen	Vanuit herplaatsing	Vanuit hervestiging	Vanuit zij- instroom[118]	Ingereisde nareizigers
2022	29.730	14.520	680	10	1.410	2.110	11.010
2023	27.210	14.040	480	0	830	1.690	10.180
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-8%	-3%	-29%	-100%	-41%	-20%	-8%

Figuur 69: *Totaal aantal verleende vergunningen na een asielaanvraag, 2022-2023 (Bron: IND)*

[118] Zaken die, nadat er een besluit is genomen, opnieuw in behandeling worden genomen.

In 2023 kwam de meerderheid van het totale aantal verleende asielvergunningen voort uit eerste aanvragen (52%), gevolgd door ingereisde nareizigers (37%). In 2023 zijn minder asielvergunningen verleend dan in 2022. Dit hangt samen met het lagere inwilligingspercentage in 2023.

Asielvergunningen onbepaalde tijd	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligings-percentage
2022	12.470	13.120	98%
2023	12.270	13.870	98%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-2%	+6%	

Figuur 70: *Totaal aantal verleende asielvergunningen onbepaalde tijd, 2022-2023 (Bron: IND)*

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. Het inwilligingspercentage was zowel in 2022 als in 2023 98%.

4.3.5 Beroep

In de aanvraag voor een verblijfsvergunning asiel is afgewezen kan een vreemdeling in beroep gaan.

		Instroom	Afgehandeld	Doorlooptijd (weken)
2022	**Totaal**	**16.150**	**13.900**	
	AA	2.800	3.040	12
	VA	9.310	7.330	21
	Dublin	4.050	3.530	6
2023	**Totaal**	**22.410**	**19.400**	
	AA	4.300	3.530	12
	VA	10.450	8.670	22
	Dublin	7.670	7.210	6
% verschil 2023 t.o.v. 2022		**+39%**	**+40%**	

Figuur 71: *Aantallen ingediende en afgehandelde beroepen, inclusief voorlopige voorzieningen en beroepen niet tijdig beslissen, 2022-2023 (Bron: Rvdr)*

Het hogere aantallen beroepen volgt uit een sterke toename van het aantal beroepen in verband met niet tijdig beslissen, in het bijzonder bij de VA. In 2023 betrof 58% van de ingestroomde VA-beroepen een beroep in verband met niet tijdig beslissen. Van de afgehandelde VA-beroepen betrof 73% een beroep betreffende niet tijdig beslissen. Bij de AA werden 10 beroepen in verband met niet tijdig beslissen ingediend en afgehandeld in 2023.

		Hoger beroep		Doorlooptijd (weken)
		Instroom	**Afgehandeld**	
2022	**Totaal**	**3.160**	**3.010**	
	AA	1.860	1.960	12
	VA	1.310	1.050	13
2023	**Totaal**	**3.700**	**3.500**	
	AA	2.610	2.470	12
	VA	1.090	1.020	20
% verschil 2023 t.o.v. 2022		**+17%**	**+16%**	

Figuur 72: *Aantallen ingediende en afgehandelde hoger beroepen, inclusief voorlopige voorzieningen, 2022-2023 (Bron: RvS)*

Onderstaande doorlooptijden voor de rechtbanken en de RvS zijn door JenV naar sporen ingedeeld 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	9
Spoor 2 beroep EU bescherming/ veilig land van herkomst	4	11
Spoor 4 AA beroep	4	18
Spoor 4 VA beroep (niet-ontvankelijk, kennelijk ongegrond, 4:6 Awb, buiten behandeling gesteld)	4	35
Spoor 4 VA beroep (overig)	23	

Figuur 73: *Gemiddelde doorlooptijd beroep per spoor, 2023 (Bron: JenV)*

	Wettelijke termijn (art. 89 VW)	Gemiddelde doorlooptijd beroep
Spoor 1 Hoger beroep Dublin	23	14
Spoor 2 Hoger beroep EU bescherming/ veilig land van herkomst	23	17
Spoor 4 AA Hoger beroep	23	21
Spoor 4 VA Hoger beroep	23	35

Figuur 74: *Gemiddelde doorlooptijd hoger beroep per spoor, 2023 (Bron: JenV)*

Hoofdstuk 5
Ontheemden uit Oekraïne

Op 24 februari 2022 viel Rusland het buurland Oekraïne binnen. Vele Oekraïners, voornamelijk vrouwen en kinderen, ontvluchtten het land.[119] Verreweg de meeste ontheemden werden opgevangen in de buurlanden. Evenwel reisden ontheemden ook door naar andere landen, waaronder Nederland. Eind 2023 verbleven 110.420 ontheemden uit Oekraïne in Nederland. Er wordt in Nederland een enorme inspanning geleverd voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne door gemeenten, veiligheidsregio's, ngo's en vrijwilligers.

Belangrijke ontwikkelingen in 2023

- Op 31 december 2023 genoten 4,3 miljoen ontheemden bescherming in de EU onder de richtlijn tijdelijke bescherming.
- In Nederland werden op 31 december 2023 ruim 110.000 ontheemden uit Oekraïne opgevangen.
- Het bezettingspercentage van de gemeentelijke opvanglocaties ligt tegen de 100%.
- Volgens onderzoek van het CBS had op 1 november 2023 55% van de in Nederland verblijvende ontheemden tussen de 15 en 65 jaar betaald werk.

5.1 Europese context

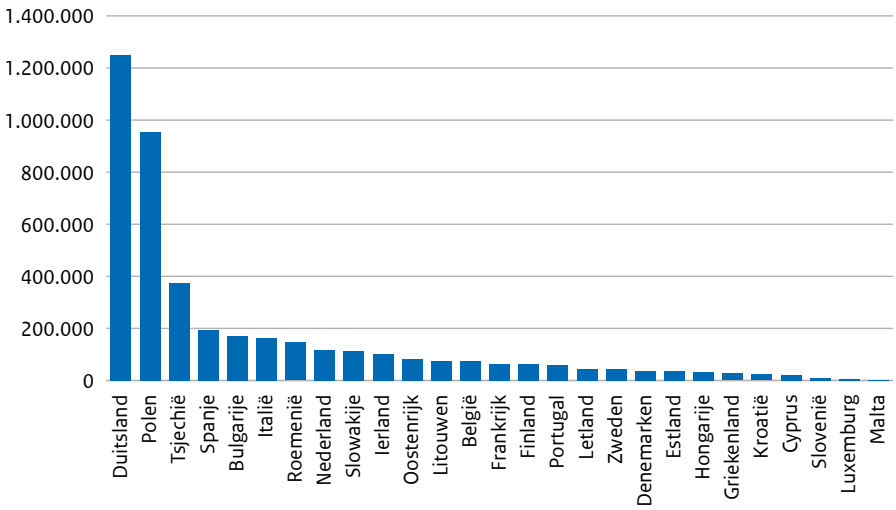
De oorlog in Oekraïne gaat gepaard met de vlucht van een groot aantal ontheemden op zoek naar veiligheid en bescherming. In het EU-Werkingsverdrag is voorzien in een gemeenschappelijk stelsel voor tijdelijke bescherming van ontheemden in geval van een massale toestroom, uitgewerkt in de richtlijn tijdelijke bescherming van ontheemden. Op 4 maart 2022 is de Europese richtlijn tijdelijke bescherming (hierna: richtlijn)[120] geactiveerd. Nadat de richtlijn in eerste instantie voor twee jaar in werking was, besloten de EU-lidstaten op 14 oktober 2023 gezamenlijk om de werking met één jaar te verlengen. Daarmee is de richtlijn actief in werking tot en met 4 maart 2025. Zowel op Europees als nationaal niveau wordt gewerkt aan scenario's en alternatieven voor verblijf en terugkeer van ontheemden uit Oekraïne voor de periode die volgt na 4 maart 2025. De Europese Commissie heeft inmiddels een juridische interpretatie van de Richtlijn tijdelijke bescherming gegeven waaruit blijkt dat zij de richtlijn ook na maart 2025 verlengbaar achten met telkens een jaar. Nederland is daarbij voorstander van een EU-gecoördineerde aanpak; zo voorkomen we grote verschillen in aanpak en daarmee secundaire bewegingen tussen EU-lidstaten. Nederland zoekt daarin de samenwerking met andere EU-lidstaten en met de Europese Commissie.

Op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming kunnen ontheemden uit Oekraïne tijdelijke bescherming aanvragen. Dit geldt zowel voor ontheemden met de Oekraïense nationaliteit als mensen met een andere nationaliteit, indien zij in het bezit zijn van een permanente verblijfsvergunning voor Oekraïne.
Tussen 4 maart 2022 en 18 juli 2022 konden ontheemden uit Oekraïne met een tijdelijke verblijfsvergunning (zogeheten derdelanders) ook tijdelijke bescherming aanvragen in Nederland. Op 17 januari 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State besloten dat de tijdelijke bescherming voor deze groep van rechtswege eindigt per 4 maart 2024. Meerdere rechtbanken gingen niet mee in dit besluit en wezen in verschillende

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

[120] 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.

procedures voorlopige voorzieningen toe. Daaropvolgend heeft de Raad van State op 25 april 2024 besloten prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof van Justitie over de interpretatie van de toepassing van de richtlijn op facultatieve groepen. Tot aan de uitspraak van het Europese Hof van Justitie zijn de gevolgen van de beëindiging bevroren en kunnen derdelanders gebruik maken van de rechten en voorzieningen als onder de richtlijn.[121]



Figuur 75: *Aantal ontheemden onder de Richtlijn tijdelijke bescherming per lidstaat, 2023 (Bron: Eurostat; stand op 31 december 2023, laatst bijgewerkt op 11 maart 2024)*[122]

Op 31 december 2023 genoten 4,3 miljoen ontheemden bescherming in de EU onder de richtlijn tijdelijke bescherming. De meeste ontheemden werden opgevangen in Duitsland (1,3 miljoen), Polen (954 duizend) en Tsjechië (373 duizend).

5.2 Nationale context

Voor ontheemden die vallen onder de richtlijn tijdelijke bescherming en in Nederland bescherming zoeken, wordt ook een asielaanvraag opgestart. 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.

	Ontheemden met de Oekraïense nationaliteit	Ontheemden met een andere nationaliteit	Totaal
2022	84.480	6.330	90.810
2023	104.510	5.540	110.420
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+24%	-12%	+22%

Figuur 76: *Aantal ingeschreven ontheemden uit Oekraïne in de BRP (Bron: BZK; stand op 31 december, peildatum 18 maart 2024)*

[121] Op 17 januari 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State besloten dat de tijdelijke bescherming voor deze groep van rechtswege eindigt per 4 maart 2024.
[122] Mogelijk zijn niet bij alle landen de uitschrijvingen in het aantal verwerkt.

Opvang

Ontheemden uit Oekraïne hebben op grond van de richtlijn recht op onder meer fatsoenlijk onderdak, levensonderhoud en medische zorg. Vanaf 1 april 2022 is de verantwoordelijkheid voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne bij de burgemeesters gelegd, op grond van artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking.

Om te voorzien in een duurzamere juridische basis voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne is op 11 juli 2023 de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne aangeboden aan de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt om de tijdelijk in werking gestelde artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking te vervangen. Op grond hiervan is de taak om ontheemden uit Oekraïne op te vangen neergelegd bij de gemeenten, in plaats van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Het wetsvoorstel beoogt geen aanvullende of andere taken of bevoegdheden ten opzichte van het huidige tijdelijke kader te introduceren. Wel kent het wetsvoorstel deze opvangtaak niet langer aan de burgemeester toe maar aan het college van burgemeester en wethouders.[123] De inhoudelijke behandeling van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden in het eerste kwartaal van 2024 en ligt nu voor bij de Eerste Kamer voor verdere parlementaire behandeling.

	Bezetting	Capaciteit	Bezettingspercentage
2022	68.068	70.680	96%
2023	88.938	90.224	99%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+31%	+28%	

Figuur 77: *Capaciteit en bezetting gemeentelijke opvang (Bron: Knooppunt Coördinatie & Informatie Oekraïne KCIO; stand eind december, peildatum 18 maart 2024)*

Arbeidsmarkt

Personen die tijdelijke bescherming krijgen, hebben toegang tot de arbeidsmarkt. Voor werkgevers die tijdelijk beschermden in loondienst hebben geldt een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht. 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 verkleinen. Voor tijdelijk beschermden is het ook mogelijk om vrijwilligerswerk te verrichten. De werkgever moet dan wel beschikken over een vrijwilligersverklaring. Daarnaast mogen zij stagelopen als er een tripartiete overeenkomst is tussen de stagiair, werkgever en opleiding.

Volgens onderzoek van het CBS had op 1 november 2023 55% van de in Nederland verblijvende ontheemden tussen de 15 en 65 jaar betaald werk. Op 1 november 2022 was dat nog 44%. De meerderheid van de werkende ontheemden uit Oekraïne werkt als uitzend- of oproepkracht of heeft een ander dienstverband voor bepaalde tijd. 5% van de werkende ontheemden heeft inmiddels een contract voor onbepaalde tijd.

Het werk dat ontheemden uit Oekraïne in Nederland doen, sluit in veel gevallen niet aan bij de achtergrond, ervaring en vaardigheden die zij hebben. Het kabinet zet in op het verbeteren van deze match en ondersteunt Oekraïense vluchtelingen bij hun stap naar meer passend en duurzaam werk. Vanaf de tweede helft van 2023 wordt intensief ingezet op goede informatievoorziening over de rechten op de Nederlandse arbeidsmarkt, erkenning van diploma's en vaardigheden, matching en begeleiding naar werk, taalondersteuning en voorbereiding op wederopbouw en eventuele terugkeer in overleg met de Oekraïense autoriteiten.

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

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 heeft onder de naam RefugeeHomeNL ruim anderhalf jaar landelijk een gedeelte van de opvang die door particulieren wordt geboden gecoördineerd en gefaciliteerd, met subsidie vanuit het Ministerie van Justitie en Veiligheid. Bij de matching van ontheemden en gasthuishoudens werd door RefugeeHomeNL in het bijzonder aandacht besteed aan veiligheid en het voorkomen van risicovolle situaties. Naar mate de oorlog in Oekraïne en daarmee het verblijf in Nederland langer duurt, is gebleken dat de houdbaarheid van (langdurige) opvang bij gastgezinnen afneemt en weinige nieuwe gastgezinnen zich meldden bij RefugeeHomeNL. Om die reden is RefugeeHomeNL per 31 december 2023 gestopt. De meerderheid van de matches vanuit RefugeeHomeNL heeft de particuliere opvang in 2024 alsnog voorgezet en de begeleiding hiervan is overgedragen aan gemeenten.

Uitschrijvingen

Het aantal uitschrijvingen uit de BRP is een indicatie voor vertrek. Dit staat echter niet gelijk aan de uitstroom uit Nederland, omdat er een vertraging kan zitten tussen het moment van uitstroom en het moment van uitschrijving uit de BRP.

	Ontheemden met de Oekraïense nationaliteit	Ontheemden met een andere nationaliteit	Totaal
2022	14.940	600	15.540
2023	17.660	1.730	19.390
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+18%	+188%	+25%

Figuur 78: *Aantal BRP-uitschrijvingen van ontheemden uit Oekraïne (Bron: BZK; stand op 31 december; peildatum 18 maart 2024)*

Hoofdstuk 6
Toezicht en vertrek

Migratiebeleid omvat ook toezicht en vertrek. Personen die van buiten de EU naar Nederland reizen passeren de Europese buitengrenzen. Bij deze buitengrenzen vinden grenscontroles plaats. Tijdens het verblijf is er toezicht of vreemdelingen nog aan de voorwaarden voldoen. Wanneer het verblijf eindigt reizen vreemdelingen weer terug of door. Nederland zet zich in voor een effectief en efficiënt proces van geïntegreerd grensbeheer dat maximaal bijdraagt aan de veiligheid in Nederland en het Schengengebied, irreguliere migratie tegengaat en ten goede komt aan de mobiliteit van bonafide reizigers. Vreemdelingen die niet (langer) rechtmatig verblijf hebben, moeten Nederland verlaten. De meeste personen vertrekken zelfstandig, zonder hulp van de overheid. Een deel van het vertrek van vreemdelingen uit Nederland vergt wel inspanning van de overheid. Het centrale uitgangspunt van het terugkeerbeleid is 'zelfstandig als het kan, gedwongen als het moet'.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de belangrijkste ontwikkelingen met betrekking tot grenstoezicht, vreemdelingentoezicht en vertrek.

Belangrijke ontwikkelingen in 2023

- Op 7 maart 2023 is het vernieuwde Schengen Informatiesysteem (SIS) in alle Schengenstaten in werking getreden. Tevens is in 2023 een akkoord bereikt op de herziening van de verordening voor het SIS.
- Het aantal toegangsweigeringen is gedaald. Ook het aantal aangetroffen inklimmers en incidenten betreffende mensensmokkel is gedaald.
- De nota van wijziging bij de novelle van het wetsvoorstel terugkeer en bewaring is in consultatie gegaan.
- In 2023 heeft meer aantoonbaar vertrek plaatsgevonden dan in 2022.
- Nederland is brede migratiepartnerschappen aangegaan met landen van herkomst. Dit leverde onder andere resultaat op in de terugkeersamenwerking met Marokko.
- Voor landen die niet voldoende meewerken aan het terugnemen van hun onderdanen heeft de Europese Commissie, mede dankzij de inzet van Nederland, maatregelen voorgesteld ten aanzien van de afgifte van Schengenvisa aan deze landen.

6.1 Grenstoezicht

6.1.1 Grenstoezicht

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 buitengrenzen – waaronder de Nederlandse buitengrens – is afhankelijk van de inzet van alle lidstaten. Grenstoezicht omvat het uitvoeren van grenscontroles aan de grensdoorlaatposten en grensbewaking tussen de doorlaatposten. Het grenstoezicht is gericht op het voorkomen en bestrijden van irreguliere migratie en bedreigingen voor de binnenlandse veiligheid en openbare orde, waarbij bonafide reizigers zoveel mogelijk worden gefaciliteerd. In Nederland voert de Koninklijke Marechaussee (KMar) de grenscontroles uit, met uitzondering van de haven van Rotterdam waar het district Zeehaven van de politie de grenscontroles uitvoert. 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, zoals ook andere strafbare feiten kunnen blijken. De KMar, de politie en

de Douane werken samen om te zorgen dat iedere organisatie zijn taak goed kan uitvoeren, waar nodig vastgelegd in samenwerkingsovereenkomsten.

Grenstoezicht begint al ver vóór de eigenlijke buitengrens, waarbij vooraf verkregen passagiersinformatie een belangrijke rol speelt. Waar mogelijk en gewenst worden vooraf maatregelen genomen om te voorkomen dat reizigers die niet voldoen aan de EU-toegangsvoorwaarden, Nederland bereiken. Dit is in lijn met het Europese concept van het geïntegreerd grensbeheer (European Integrated Border Management, EIBM). Kerngedachte van EIBM is dat grensbeheer een omvattende en integrale taak is die veel meer behelst dan het uitvoeren van grenstoezicht. Het doel van EIBM is niet alleen het voorkomen van irreguliere immigratie en grensoverschrijdende (migratie) criminaliteit maar ook het faciliteren van bona fide passagiersstromen ten behoeve van efficiënte grenspassage. Dit behelst, naast grenstoezicht, ook samenwerking tussen nationale autoriteiten, samenwerking met derde landen en samenwerking bij terugkeer.

6.1.2 Grenscontrole aan de Europese buitengrenzen

Door de lidstaten wordt grenscontrole uitgevoerd aan de buitengrenzen van de EU (land, lucht en maritiem). Daarbij wordt gecontroleerd of vreemdelingen voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot het Schengengebied. In 2023 reisden 71,3 miljoen reizigers via een van de vijf Nederlandse luchthavens van nationaal belang.[124]

Als vreemdelingen niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden, bijvoorbeeld omdat ze niet beschikken over de juiste documenten, niet beschikken over voldoende middelen om in hun onderhoud te voorzien, hun reisdoel niet kunnen aantonen of een gevaar vormen voor de openbare orde of de nationale veiligheid, worden ze in de regel geweigerd aan de grens. De toegangsvoorwaarden zijn opgenomen in de Schengengrenscode.

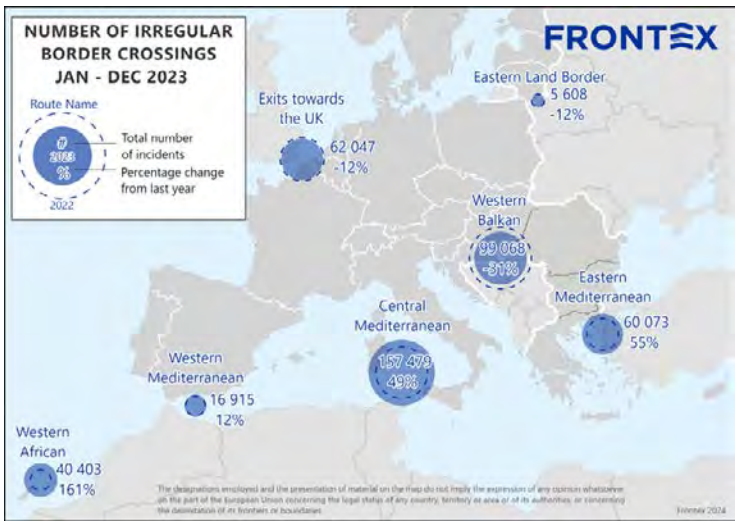
	Aantal geweigerde personen van buiten de EU
2022	142.420
2023	123.260
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-13%

Figuur 79: *Aantal personen van buiten de EU dat de toegang is geweigerd aan de Europese buitengrenzen, 2022-2023 (Bron Eurostat, laatst bijgewerkt op 17 mei 2024)*

6.1.3 Irreguliere overschrijding van de Europese buitengrenzen

De verantwoordelijkheid voor het grenstoezicht op de buitengrenzen is belegd bij de lidstaten. Frontex kan lidstaten daarbij ondersteunen. Nederland levert met inzet van personeel en materieel een bijdrage aan de activiteiten van Frontex, waaronder bij gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen. Nederland ontvangt zelf ook ondersteuning vanuit Frontex. In 2023 ondersteunde een team van grenswachters de KMar op de luchthaven Schiphol bij de brigade Vreemdelingenzaken.

[124] Bron: CBS



Figuur 80: *Aantal irreguliere grensoverschrijdingen (land en zee), 2023 (Bron: Frontex)*

Ook in 2023 had de EU te maken met illegale grensoverschrijdingen. Volgens Frontex bedroeg het aantal irreguliere grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de EU in 2023 in totaal ongeveer 380.000. Dit is een stijging van 17% ten opzichte van 2022 en het hoogste niveau sinds 2016.

Van de irreguliere grensoverschrijdingen vond 41% plaats in het centrale Middellandse Zeegebied, gevolgd door de Westelijke Balkan (26%) en het oostelijke Middellandse Zeegebied (16%). De meeste irreguliere grensoverschrijdingen vonden plaats door Syriërs, gevolgd door Guineeërs en Afghanen.

Instrumentalisering van migratie

In 2021 vlogen migranten, al dan niet gefaciliteerd, naar Belarus om vanuit dit land illegaal de grens over te steken naar Polen, Litouwen en Letland. Het inzetten van migratie als politiek middel door landen buiten de EU en niet-statelijke actoren wordt aangeduid als instrumentalisering van migratie.

In 2023 rapporteerden de Finse autoriteiten de aankomst van honderden irreguliere migranten via de Fins-Russische grensdoorlaatposten zonder dat zij in het bezit waren van de juiste documentatie. Finland besloot daarop enkele grensdoorlaatposten te sluiten en de aanwezigheid van Frontex als ondersteuning van de Finse autoriteiten werd opgeschaald. Nederland toont begrip voor de complexe situatie waarin Finland zich bevindt en de maatregelen die het land heeft genomen. Nederland zal via de EU assisteren waar nodig, zoals door de extra inzet van grenswachters via Frontex.
In de nieuwe Crisisverordening, onderdeel van het Asiel- en Migratiepact, zal een wettelijk kader worden opgenomen voor noodmaatregelen die lidstaten kunnen nemen in het geval van dergelijke instrumentalisering. Deze verordening zal naar verwachting in 2026 in werking treden. Ook de herziene Schengengrenscode gaat naar het zich laat aanzien mogelijkheden bieden aan lidstaten om effectiever maatregelen te kunnen inzetten bij instrumentalisering van migratie. De herziene Schengengrenscode zal naar verwachting in het tweede kwartaal van 2024 in werking treden.

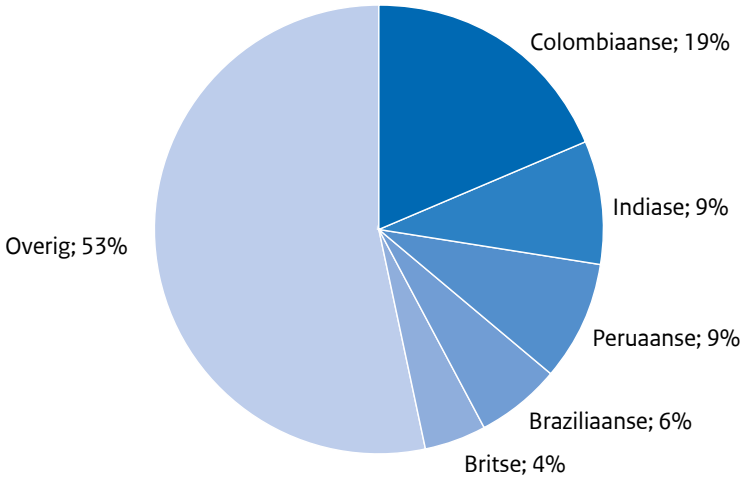
6.1.4 Toegangsweigering aan de Nederlandse buitengrens

De grenscontrole bij het Nederlandse deel van de Europese buitengrenzen wordt uitgevoerd door de KMar en in het havengebied Rotterdam door de politie (district Zeehaven). Bij de grensdoorlaatposten wordt gecontroleerd of vreemdelingen voldoen aan de toegangsvoorwaarden. Aan vreemdelingen die niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden wordt de toegang geweigerd. 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. Indien een asielaanvraag in de grensprocedure wordt afgewezen wordt vreemdelingenbewaring toegepast op grond van artikel 6 van de Vreemdelingenwet. Het proces bij toegangsweigering wordt in meer detail toegelicht in bijlage 1.

	Instroom	Afhandeling		
		Alsnog toegelaten	Direct verwijderd	Asielaanvraag
2022	4.720	200	2.940	1.550
2023	3.900	60	2.400	1.400
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-17%%	-70%	-19%	-10%

Figuur 81: *Toegangsweigeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen, 2022-2023 (Bron: KMar, Politie).*[125]

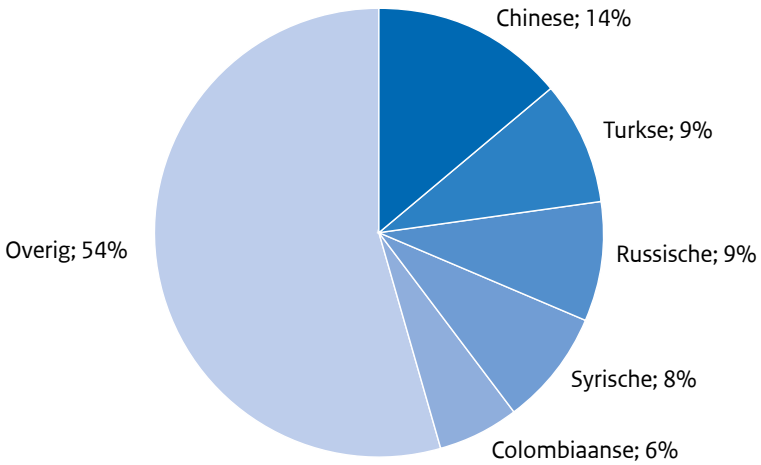
Van de vreemdelingen die in 2023 aan de buitengrens werden geweigerd door de KMar of de politie, keerde 61% direct terug naar het land waar ze vandaan kwamen.



Figuur 82: *Top 5 nationaliteiten toegangsgeweigerden, 2023 (Bron: KMar, Politie)*

Naast de Colombianen, Peruanen en Brazilianen, die ook in 2022 in de top 5 stonden, wordt deze nu gecomplementeerd met Indiase en Britse burgers.

[125] Met instroom wordt het totaal aantal vreemdelingen bedoeld dat aan de grens niet voldeed aan de toegangsvoorwaarden en dus geweigerd kan worden. Het aantal ingestroomde en het aantal afgehandelde zaken vormen geen cohort.



Figuur 83: *Top 5 nationaliteiten toegangsgeweigerden die asiel aanvroegen, 2023 (Bron: KMar, Politie)*

De meeste asielaanvragen aan de grens zijn ingediend door Chinese vreemdelingen. Naast deze groep deden ook vreemdelingen met de Turkse, Russische, Syrische en Colombiaanse nationaliteit relatief vaak een asielaanvraag aan de grens. Daarbij kan sprake zijn van illegale migratie, het gebruik van vals/vervalste documenten en mensensmokkel. Nederland volgt deze ontwikkelingen nauw en neemt waar nodig maatregelen.

In de zomer van 2022 was een stijgende trend waarneembaar van het aantal asielaanvragen[126] 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 transitvisum voor Turkse vreemdelingen op 1 december 2022 is sprake van een sterke daling van het aantal asielaanvragen door Turkse reizigers. Het effect van de maatregel zal ook de komende periode worden gemonitord.

6.1.5 Identiteits- en/of documentfraude

Bij de grenscontrole en in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) controleren de KMar en het district Zeehaven van de politie reis- en identiteitsdocumenten van zowel EU-burgers als van burgers van buiten de EU. Daarbij vindt een controle plaats in de relevante systemen en de documenten worden op echtheidskenmerken gecontroleerd.

	Aantal incidenten	Aantal documenten
2022	1.150	1.600
2023	1.260	1.710
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+10%	+7%

Figuur 84: *Op buitengrenzen onderkende identiteits- en/of documentfraude, 2022-2023 (Bron: ECID)*

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

In 2023 hebben 1.260 incidenten plaatsgevonden waarbij het Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten (ECID) identiteits- en/of documentfraude constateerde bij grensoverschrijdingslocaties, waarvan het merendeel op luchthavens. Daarbij werd gefraudeerd met 1.710 (identiteits)documenten. Er kunnen dus per incident meerdere (identiteits)documenten worden aangetroffen, bijvoorbeeld als iemand zowel een (ver) vals(t) paspoort als een verblijfvergunning bij zich heeft.

6.1.6 Mensensmokkel

Mensensmokkelaars proberen migranten op irreguliere wijze in het Schengengebied te brengen, bijvoorbeeld door het regelen van vervoer, valse of vervalste documenten en/of informatie. Medewerkers van de KMar en het district Zeehaven van de politie zijn getraind om op signalen van mensensmokkel te letten bij grenscontroles en tijdens controles in het kader van MTV.

	Aantal geregistreerde incidenten	Aantal aanhoudingen
2022	170	220
2023	130	160
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-25%	-27%

Figuur 85: *Incidenten mensensmokkel bij buitengrenzen en MTV, 2022-2023 (Bron: KMar)*

Het lagere aantal geregistreerde incidenten mensensmokkel kan mogelijk deels worden verklaard door het lagere aantal MTV-controles dat in 2023 is uitgevoerd (zie ook paragraaf 6.2.1).

6.1.7 Inklimmers

Nederland heeft te maken met zogeheten inklimmers op de ferryverbinding met het Verenigd Koninkrijk. Ook andere lidstaten met een ferry naar het Verenigd Koninkrijk hebben hiermee te maken. 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.[127]

Aangetroffen inklimmers moeten Nederland verlaten wanneer zij niet voldoen aan de voorwaarden voor rechtmatig verblijf in Nederland. Inklimmers die rechtmatig in Nederland zijn 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
2022	280	370
2023	200	180
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-28%	-51%

Figuur 86: *Aantal aangetroffen inklimmers aan de buitengrenzen, 2022-2023 (Bron: KMar, Politie)*

[127] De registratie van inklimmers beperkt zich tot de maritieme grensbewaking. Inklimmers die door de KMar in het kader van 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.

Het totale aantal inklimmers is gedaald ten opzichte van 2022. Ook werden minder Albanese vreemdelingen aangetroffen. 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 afgelopen jaren zijn de controles van de KMar en de politie bij de maritieme grensdoorlaatposten en rondom de havengebieden geïntensiveerd. Verder is er een goede samenwerking met het Verenigd Koninkrijk.

6.2 Toezicht op rechtmatig verblijf van vreemdelingen

De KMar en de politie zijn verantwoordelijk voor het toezicht op het rechtmatige verblijf van vreemdelingen. Ook wordt toezicht uitgeoefend via bijvoorbeeld de meldplicht, gebiedsgeboden maar ook via vreemdelingenbewaring. In bijlage 1 vindt u nadere informatie over vreemdelingentoezicht.

6.2.1 MTV-controles

Controles in het kader van MTV worden door de KMar uitgevoerd aan de binnengrenzen. Het toezicht heeft als doel onrechtmatig verblijf tegen te gaan en draagt indirect bij om grensoverschrijdende (migratie)criminaliteit en mensensmokkel te bestrijden. Het toezicht wordt uitgevoerd door de KMar in internationale treinen en op (vaar)wegen in de grensstreek, maar ook bij de aankomst van internationaal vliegverkeer als sprake is van een intra-Schengenvlucht naar het grondgebied van Nederland.

	MTV Lucht	MTV Land	Aantal gecontro-leerde personen bij MTV Land	Resultaten MTV Land	
				Aangetroffen illegalen	Aantal asielaanvragen tijdens MTV
2022	6.880	6.140	156.970	910	570
2023	6.580	5.030	145.310	720	430
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-4%	-18%	-7%	-20%	-24%

Figuur 87: *Aantallen MTV-controles en resultaten, 2022-2023 (Bron: KMar, MTV Lucht betreft de gatecontroles)*

De daling ten aanzien van het aantal aangetroffen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen en het aantal asielaanvragen tijdens MTV-controles tussen 2022 en 2023 is deels te verklaren doordat in 2023 minder MTV-controles zijn uitgevoerd door de KMar. De capaciteit van de MTV-eenheden is in 2023 meermaals ingezet voor andere taken op het gebied van grenstoezicht en/of vreemdelingen. Wijzigingen ten aanzien van het aantal aangetroffen irreguliere migranten kunnen ook worden veroorzaakt door fluctuaties in het gedrag van mensensmokkelaar en van individuele migranten.

6.2.2 Binnenlands vreemdelingentoezicht

Het binnenlands vreemdelingentoezicht is belegd bij de politie: het controleren, identificeren en overdragen van criminele (il)legale vreemdelingen aan de strafrechtketen en/of aan de migratieketen ter fine van uitzetting. Daartoe worden objectgerichte en persoonsgerichte controles uitgevoerd. Persoonsgerichte controles vinden plaats in bijvoorbeeld een pand of bij een werkgever. Persoonsgerichte controles worden bijvoorbeeld uitgevoerd op de laatst bekende plaats van verblijf, nadat een vreemdeling niet aan zijn meldplicht heeft voldaan.

	Aantal objectgerichte controles	Aantal persoons-gerichte controles	% personen aangetroffen bij persoonscontroles
2022	610	2.450	36%
2023	660	2.800	45%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+8%	+14%	

Figuur 88: *Aantal controles in het kader van Binnenlands Vreemdelingentoezicht, 2022-2023 (Bron: Politie)*

Het door de politie uitgevoerde aantal objectgerichte controles is vrijwel gelijk aan 2022. Van de persoonsgerichte controles zijn er meer uitgevoerd dan in 2022. Daarbij waren de persoonsgerichte controles die werden uitgevoerd vaker effectief. Er zijn bij de controles meer vreemdelingen zonder verblijfsrecht aangetroffen dan in 2022.

6.2.3 Toezichtsmaatregelen

Vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf hebben op grond van de Vreemdelingenwet een vertrekplicht. Dat betekent dat zij Nederland moeten verlaten. Om zicht te houden op deze vreemdelingen kunnen verschillende toezichtmaatregelen worden ingezet. Zo kan de politie een wekelijkse meldplicht opleggen. Ook kan een reisdocument (zoals een paspoort) worden ingenomen of gevorderd. Verder kan een vreemdeling een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd.[128] Vreemdelingen dienen hierdoor binnen een aangewezen gebied te blijven (gebiedsgebod). Deze laatste toezichtsmaatregel wordt aan volwassen vreemdelingen opgelegd die verblijven op de vrijheidsbeperkende locatie (vbl) waar zij kunnen werken aan zelfstandig vertrek en aan volwassen vreemdelingen die verblijven op een gezinslocatie.

	Gezinslocatie	Vrijheidsbeperkende locatie
2022	420	430
2023	340	380
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-19%	-10%

Figuur 89: *Opgelegde maatregelen (artikel 56 Vreemdelingenwet) in gezinslocatie en vrijheidsbeperkende locatie, 2022-2023 (Bron: DTenV)*

Ten aanzien van de gezinslocaties (bedoeld voor uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen) is een afname zichtbaar van het aantal opgelegde maatregelen ten opzichte van 2022. Dit hangt onder andere samen met het type asielinstroom in 2023 en het relatief lage afwijzingspercentage. Hetzelfde speelt een rol bij de vrijheidsbeperkende locatie, al is de afname daar minder significant.

Bij de interpretatie van deze cijfers is het belangrijk op te merken dat het regelmatig voorkomt dat vreemdelingen meerdere malen een maatregel krijgen opgelegd, bijvoorbeeld omdat een herhaalde asielaanvraag wordt ingediend. In die gevallen wordt de maatregel opgeheven en na een afwijzing opnieuw opgelegd.

6.2.4 Vreemdelingenbewaring

In het uiterste geval kunnen vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf onder voorwaarden in bewaring worden gesteld ter fine van uitzetting.[129] Daarnaast kan de vrijheid ontnomen worden van vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot

[128] Artikel 56 van de Vreemdelingenwet
[129] Artikel 59 van de Vreemdelingenwet

Nederland (grensdetentie) of vreemdelingen die een asielprocedure doorlopen.[130] In 2023 is een pilot gestart om asielzoekers die eerst in verschillende andere Europese lidstaten asiel hebben aangevraagd, eerder dan gebruikelijk in vreemdelingenbewaring te stellen om te voorkomen dat zij doorreizen naar andere landen en hen beschikbaar te houden voor de overdracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor het beoordelen van de asielaanvraag. Bezien wordt of de pilot in 2024 wordt voortgezet.

	Totaal	Zonder rechtmatig verblijf	Grensdetentie
2022	2.730	2.440	300
2023	3.170	2.730	450
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+16%	+12%	+52%

Figuur 90: *Instroom in vreemdelingenbewaring, 2022-2023 (Bron: DJI)*[131]

De top 3 herkomstlanden van vreemdelingen die in 2023 in vreemdelingenbewaring zijn ingestroomd zijn Marokko (23%), Algerije (12%) en Polen (8%).

De toename van de instroom is met name toe te schrijven aan een toegenomen instroom van Marokkaanse vreemdelingen. Sinds september 2022 wordt weer het zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn aangenomen naar Marokko. Er kunnen weer meer vreemdelingen met de Marokkaanse nationaliteit in vreemdelingenbewaring worden gesteld.

6.3 Openbare orde

6.3.1 Ongewenstverklaringen en zware inreisverboden

Een vreemdeling die een gevaar vormt voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid kan ongewenst worden verklaard of een zwaar inreisverbod worden opgelegd. Een ongewenstverklaring kan enkel opgelegd worden in zaken waarin de terugkeerrichtlijn niet van toepassing is. Een ongewenstverklaring kan derhalve worden opgelegd aan EU-burgers en hun familieleden, vreemdelingen met verblijfsrecht in een EU-lidstaat, Dublinclaimanten, grensgeweigerden en aan vreemdelingen van buiten de EU die zich op het moment van het besluit niet (meer) in Nederland bevinden.

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 ook een terugkeerbesluit is opgelegd. Een inreisverbod wordt in beginsel opgelegd voor de duur van maximaal 2 jaar. Indien een vreemdeling een gevaar wordt geacht voor de openbare orde en/of de nationale veiligheid kan een zwaar inreisverbod worden opgelegd van respectievelijk 10 of 20 jaar.

[130] Voor de leesbaarheid wordt de term vreemdelingenbewaring gehanteerd als het gaat om de combinatie van grensdetentie (art 6 Vw) en vreemdelingenbewaring ter fine van terugkeer (art 59 Vw) en vreemdelingen die een asielprocedure (art. 59b Vw) doorlopen of in afwachting zijn van overdracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de beoordeling van de asielaanvraag (art. 59a Vw).

[131] 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.

	Ongewenstverklaring	Zwaar inreisverbod	Totaal
2022	360	150	510
2023	260	120	380
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-26%	-22%	

Figuur 91: *Opgelegde ongewenstverklaringen en zware inreisverboden, 2022-2023 (Bron: IND)*

6.3.2 Intrekkingen en afwijzingen verblijfsvergunningen

De IND kan verblijfsvergunningen asiel intrekken of aanvragen afwijzen indien de vreemdeling (onherroepelijk) is veroordeeld voor een (bijzonder) ernstig misdrijf.

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
2022	20	10
2023	10	20

Figuur 92: *Ingetrokken asielvergunningen en afgewezen asielaanvragen op grond van de openbare orde, 2022-2023 (Bron: IND). Vanwege de kleine aantallen is geen verschilpercentage weergegeven.*

Ook reguliere verblijfsvergunningen kunnen worden ingetrokken of afgewezen op basis van de openbare orde. Vanwege technische redenen is het niet mogelijk cijfers te genereren over reguliere verblijfsvergunningen die zijn ingetrokken en/of zijn afgewezen op grond van de openbare orde.

6.4 Vertrek

Vreemdelingen die zijn toegelaten tot Nederland moeten vaak na een bepaalde periode weer vertrekken. Dat betekent dat vreemdelingen niet (langer) rechtmatig verblijf hebben. We noemen hen vertrekplichtige vreemdelingen.

De meeste personen die naar Nederland komen vertrekken zelfstandig, zonder hulp van de overheid. Vertrek van migranten die voor langer dan vier maanden naar Nederland komen en zijn ingeschreven bij de gemeente, kan op dit moment alleen worden gemeten op basis van de uitschrijving bij de gemeente. In deze gevallen wordt gesproken over emigratie. Over het vertrek van vreemdelingen die kortdurend naar Nederland komen, zijn momenteel geen gegevens beschikbaar.

Een deel van het vertrek van vreemdelingen uit Nederland vergt wel inspanning van de overheid. Een vreemdeling heeft (met uitzondering van Dublinclaimanten) de wettelijke plicht om zelfstandig te vertrekken. Waar het kan zet de overheid daarom in op het stimuleren van dit zelfstandig vertrek. Wanneer een vreemdeling besluit om niet mee te werken aan het vertrek, kan de overheid overgaan tot gedwongen vertrek. Wanneer het vertrek officieel geregistreerd is noemen we dit aantoonbaar vertrek. De optelsom van zelfstandig en gedwongen vertrek noemen we aantoonbaar vertrek.
Daarnaast is er ook niet-aantoonbaar vertrek. Een deel van de vertrekplichtige vreemdelingen woont bijvoorbeeld niet op het laatst bekende adres, er wordt dan uitgegaan van vertrek zonder dat bekend is wanneer en waarheen de vreemdeling is vertrokken.

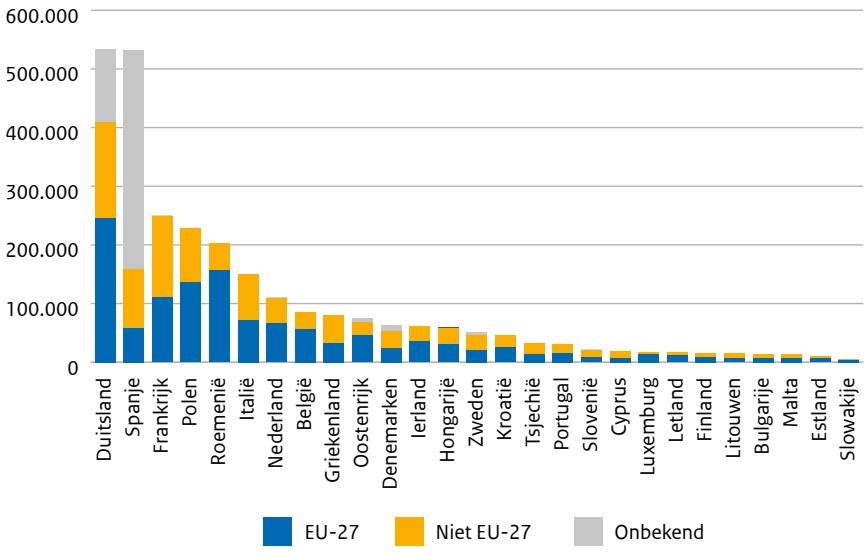
Hoe wordt vertrek geteld op Europees en nationaal niveau?
Bij de vertrekcijfers wordt op Europees niveau onderscheid gemaakt tussen vertrek dat onder de Terugkeerrichtlijn valt (in beginsel naar landen buiten de EU) en overdrachten die vallen onder de Dublinverordening. Overdrachten onder de Dublinverordening worden vanuit Europees perspectief niet meegeteld als 'vertrek' omdat er geen vertrek *uit* de EU plaatsvindt. Ook wordt in Europees verband zelfstandig vertrek zonder toezicht niet meegeteld als vertrek.

In de nationale cijfers worden overdrachten onder de Dublinverordening wel meegeteld als vertrek. Verder wordt zelfstandig vertrek zonder toezicht meegeteld als (niet-aantoonbaar) vertrek.

6.4.1 Vertrek uit de EU

Emigratie

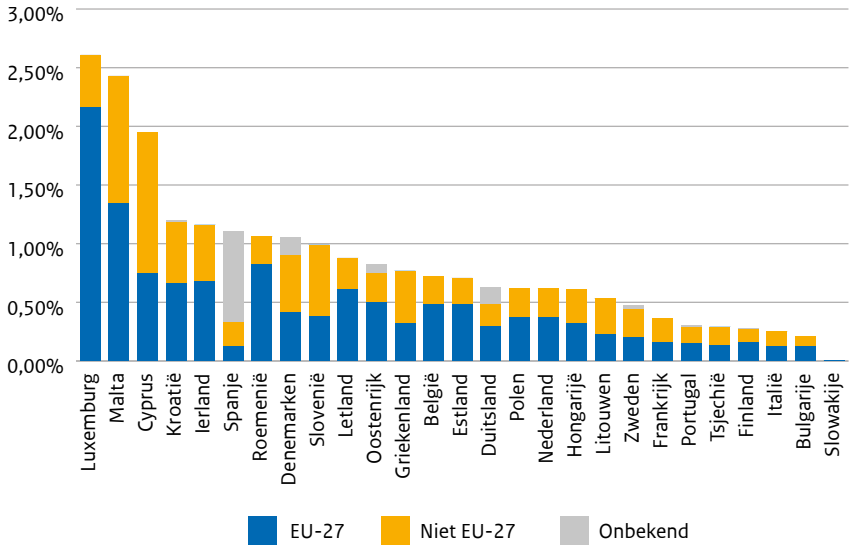
Ieder jaar emigreren mensen uit de EU, maar er kan ook sprake zijn van emigratie binnen de EU. Dit gaat om zowel EU-burgers als mensen met een niet-EU nationaliteit.



Figuur 93: *Emigratie uit de EU-lidstaten gespecificeerd naar land van vestiging, 2022 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 27 maart 2024)* [132]

Bovenstaande figuur geeft per lidstaat weer hoeveel personen uit deze lidstaat vertrokken. Dit kan zijn naar een andere EU-lidstaat, naar buiten de EU of naar een onbekende bestemming. Van de personen die in 2022 uit een EU-lidstaat emigreerden, bleef 45% binnen de EU, 36% verhuisde naar een land buiten de EU en van 19% is niet bekend wat de volgende vestigingsplaats is.

[132] Op het moment van schrijven zijn de Eurostat-cijfers over 2023 nog niet beschikbaar.



Figuur 94: *Emigratie uit de EU-lidstaten gespecificeerd naar land van vestiging, per hoofd van de bevolking, 2022 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 27 maart 2024)*[133]

Per hoofd van de bevolking hebben de lidstaten met een relatief kleine bevolkingsomvang relatief hoge emigratiecijfers. In 2022 voert Luxemburg de lijst aan van hoogste percentage emigranten per hoofd van de bevolking (2,6%), gevolgd door Malta en Cyprus. Andere lidstaten volgen op afstand, Nederland staat in 2022 op de zeventiende plaats, met 0,6%.

Terugkeerbesluiten

In de Terugkeerrichtlijn[134] is vastgelegd dat EU-lidstaten een terugkeerbesluit moeten uitreiken aan vertrekplichtige vreemdelingen uit landen buiten de EU. Met een terugkeerbesluit wordt vastgesteld dat het verblijf van een vreemdeling onrechtmatig is of onrechtmatig wordt verklaard, en wordt al dan niet een vertrektermijn gegeven en het land genoemd naar waar de vreemdeling moet terugkeren. Een terugkeerbesluit kan alleen worden opgelegd in zaken waarin de Terugkeerrichtlijn van toepassing is en als de vreemdeling zich binnen het Schengengebied bevindt.
Voordat een terugkeerbesluit kan worden genomen tegen een amv moet worden onderzocht of in het land van terugkeer adequate opvang beschikbaar is. Wanneer adequate opvang niet beschikbaar is, kan geen terugkeerbesluit worden uitgereikt.[135] Ook kan geen terugkeerbesluit meer worden genomen ten aanzien van vreemdelingen van buiten de EU van wie vaststaat dat hij voor onbepaalde tijd niet kan worden verwijderd naar het beoogde land van bestemming wegens het beginsel van non-refoulement zoals o.a. bedoeld in artikel 3 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.[136]

	Aantal derdelanders dat een terugkeerbesluit heeft ontvangen
2022	466.350
2023	484.160
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+4%

Figuur 95: *Aantal derdelanders dat een terugkeerbesluit heeft ontvangen, EU-27, 2022-2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 23 mei 2024)*

[133] Op het moment van schrijven zijn de cijfers over 2023 nog niet beschikbaar.
[134] Richtlijn 2008/115/EG over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.
[135] Uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, C-441/19.
[136] Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, C-663/21.

Vertrek uit de EU

Van de derdelanders die een terugkeerbesluit heeft ontvangen, vertrekt een deel aantoonbaar.

	Aantal derdelanders dat aantoonbaar is vertrokken na ontvangst van een terugkeerbesluit
2022	72.400
2023	91.465
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+26%

Figuur 96: *Aantal derdelanders dat aantoonbaar is vertrokken na ontvangst van een terugkeerbesluit, EU-27, 2022-2023 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 23 mei 2024)*

Het aantal personen met een nationaliteit van buiten de EU met een terugkeerbesluit dat aantoonbaar is vertrokken is kleiner dan het aantal personen dat een terugkeerbesluit heeft ontvangen. Vreemdelingen kunnen ook buiten het zicht van de overheid vertrekken, (nog) niet zijn vertrokken of alsnog rechtmatig verblijf hebben gekregen.

Ondersteuning bij vertrek uit de EU

Migranten die de EU moeten verlaten kunnen daarbij ondersteuning krijgen, bijvoorbeeld van de Internationale organisatie van Migratie (IOM) of van Frontex. IOM biedt ondersteuning bij zelfstandig vertrek. Frontex ondersteunt lidstaten bij zowel gedwongen als zelfstandig vertrek.

	Aantal migranten ondersteund door IOM
2021	17.090
2022	19.550
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+14%

Figuur 97: *Aantal migranten ondersteund door IOM in de EER, 2021-2022 (Bron: IOM)*[137]

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

	Aantal migranten teruggekeerd met ondersteuning van Frontex	Aandeel zelfstandig vertrek
2022	24.870	40%
2023	39.240	54%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+58%	

Figuur 98: *Aantal migranten teruggekeerd met ondersteuning van Frontex, 2022-2023 (Bron: Frontex)*

In 2023 zijn 39.240 migranten teruggekeerd met ondersteuning van Frontex. Bij 54% van de migranten betrof dit zelfstandig vertrek.

[137] Op het moment van schrijven zijn de cijfers over 2023 nog niet beschikbaar.

6.4.2 Vertrek uit Nederland

Emigratie

Zoals eerder uiteengezet vertrekken de meeste personen die naar Nederland komen zonder hulp van de overheid. Vertrek van migranten die voor langer dan vier maanden naar Nederland komen en zijn ingeschreven bij de gemeente, kan op dit moment alleen worden gemeten op basis van de uitschrijving bij de gemeente. In dit geval gevallen wordt gesproken over emigratie.

	Emigratie
2021	100.556
2022	124.803
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+24%

Figuur 99: *Emigratie, exclusief personen met de Nederlandse nationaliteit, 2021-2022 (Bron: CBS)*[138]

Ketenbreed vertrek

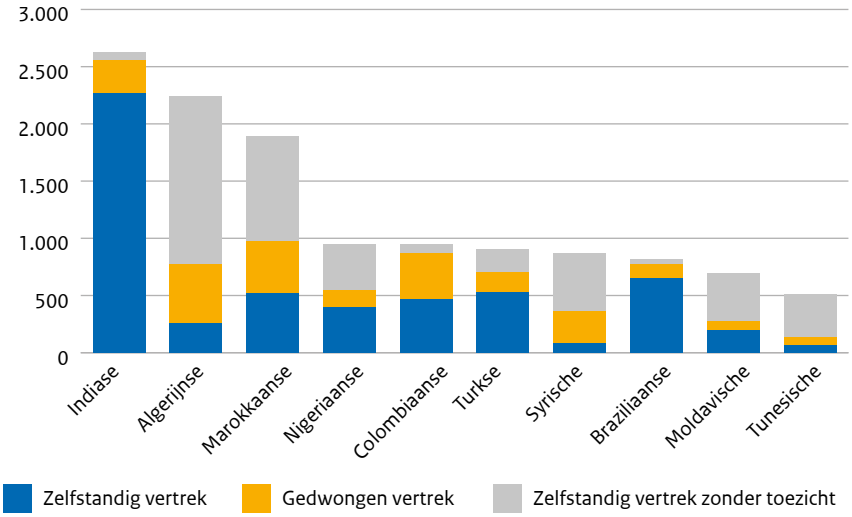
Het ketenbreed vertrek is gebaseerd op de vertrekregistraties van de KMar, de politie en DTenV. Het gaat niet alleen om afgewezen asielzoekers, maar ook om andere vreemdelingen die onrechtmatig in Nederland verblijven, vreemdelingen van wie de verblijfsvergunning is ingetrokken of niet meer geldig is 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 ketenbreed vertrek omvat in beginsel niet het vertrek van reguliere vreemdelingen en van EU-burgers. Hun vertrek vindt plaats zonder tussenkomst van de migratieketen.

	Vertrek totaal	Aantoonbaar vertrek		Niet-aantoonbaar vertrek
		waarvan gedwongen	waarvan zelfstandig	waarvan zelfstandig zonder toezicht
2022	19.230	2.930	8.300	7.990
2023	23.140	5.430	10.160	7.550
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+20%	+85%	+22%	-6%

Figuur 100: *Ketenbreed vertrek, 2022-2023 (Bron: JenV; Ketenbreed vertrek wordt samengesteld uit de vertrek-registraties van de KMar, politie en DTenV)*

In 2023 was het ketenbreed vertrek 20% hoger dan in 2022. In 2023 heeft 67% van de vertrokken vreemdelingen Nederland aantoonbaar verlaten. Iets minder dan een derde is zelfstandig zonder toezicht vertrokken.

[138] Op het moment van schrijven was de data over 2023 nog niet beschikbaar.



Figuur 101: *Top 10 nationaliteiten ketenbreed vertrek, 2023 (Bron: JenV)*

De toename van het vertrek is voor een deel te verklaren door het wegvallen van de reisbeperkingen als gevolg van COVID-19. Daarnaast draagt ook de inzet op migratiepartnerschappen bij aan vertrek. Het partnerschap met Marokko is hiervan een goed voorbeeld. In de onderlinge samenwerking met Marokko wordt steeds vaker succesvolle terugkeer gerealiseerd. Waar de onderlinge samenwerking met Marokko aanvankelijk werd verkend via een pilot, zijn de vruchten daarvan nu vertaald naar afspraken en werkwijzen. Het aantal reisdocumenten dat is afgegeven ten behoeve van terugkeer is in 2023 sterk toegenomen, evenals het aantoonbare vertrek.

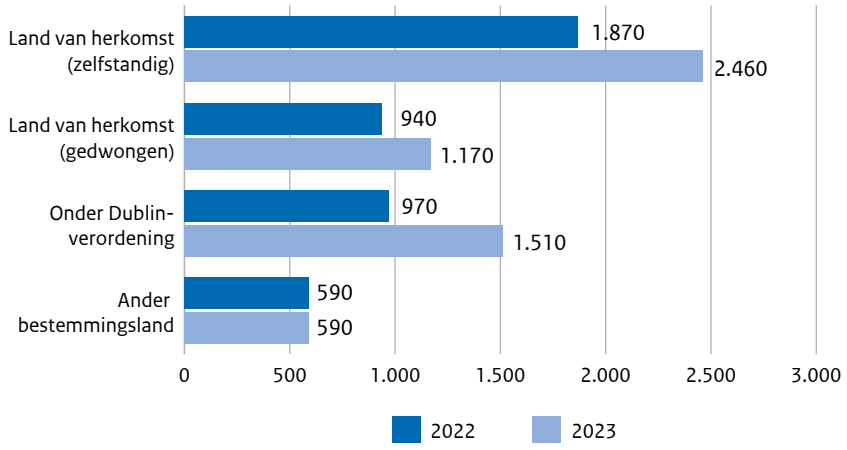
Vertrek via DTenV

DTenV heeft de taak om vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven te laten vertrekken. Op vreemdelingen die niet (langer) in Nederland mogen verblijven, rust de wettelijke plicht om zelfstandig te vertrekken. Daarom is het uitgangspunt dat DTenV het zelfstandig vertrek stimuleert. Een deel van de vreemdelingen verlaat het land niet uit eigen beweging. In dat geval kan DTenV waar mogelijk gedwongen vertrek organiseren. Evenals bij ketenbreed vertrek omvat het vertrek uit de caseload van DTenV in beginsel niet het vertrek van reguliere vreemdelingen en van EU-burgers.

			2022	2023	% verschil 2023 t.o.v. 2022
Aantoonbaar vertrek	**Zelfstandig**	Land van herkomst	1.820	2.460	+35%
		Onder Dublin verordening	220	490	+123%
		Andere landen	420	420	0
		Totaal	**2.450**	**3.370**	+38%
	Gedwongen	Land van herkomst	930	1.170	+26%
		Onder Dublin verordening	750	1.020	+36%
		Andere landen	170	170	0
		Totaal	**1.850**	**2.360**	**+28%**
Niet- aantoon-baar vertrek	**Zelfstandig zonder toezicht**	**Totaal**	**4.310**	**4.950**	**+15%**
		Waarvan op enig moment sprake van Dublin Claim	1.100	1.570	+43%
Uitstroom zonder vertrek		Vergunning	1.140	860	-25%
		Procedurele/administra-tieve uitstroom	3.660	3.840	+5%
		Totaal	**4.800**	**4.700**	**-2%**
Totaal			**13.410**	**15.380**	**+15%**

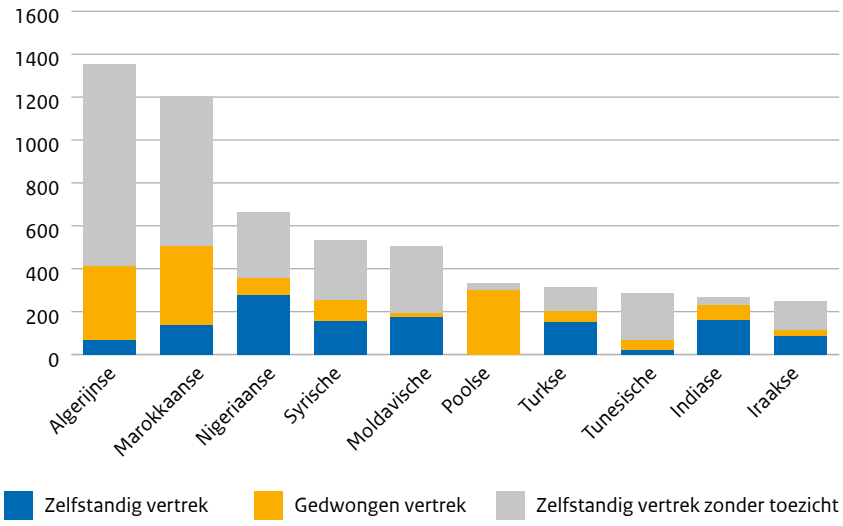
Figuur 102: *Vertrek via DTenV, 2022-2023 (Bron: DTenV)*[139]

Het totale vertrek uit de caseload van DTenV in 2023 was 24% hoger dan in 2022. Er was sprake van een toename van het zelfstandig vertrek zonder toezicht in combinatie met een toename van het aantoonbaar vertrek, zowel zelfstandig als gedwongen. Dit valt toe te schrijven aan diverse ontwikkelingen, zoals een verbeterde samenwerking met landen van herkomst (zoals Marokko), een toename aan instroom (bijvoorbeeld van Dublinzaken) en specifieke ontwikkelingen zoals het vertrek van derdelanders met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne, die gebruik maakten van de remigratieregeling.



Figuur 103: *Vertrek naar type bestemmingsland, 2022-2023 (Bron: DTenV)*

[139] 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 DTenV of verwerkt. De vermelde cijfers betreffen de stand op 31 december van het betreffende kalenderjaar.



Figuur 104: *Top 10 nationaliteiten vertrek uit caseload DTenV, 2023 (Bron: DTenV)*

6.4.3 Ondersteuning bij zelfstandig vertrek

De Nederlandse overheid stimuleert zelfstandig vertrek door ondersteuning aan te bieden. Onder andere DTenV wijst vreemdelingen op de mogelijkheid tot vrijwillig vertrek gefaciliteerd door IOM en op de herintegratieondersteuning die IOM of ngo's kunnen bieden. IOM biedt aan vreemdelingen uit bepaalde landen ook herintegratieondersteuning en extra ondersteuning aan kwetsbare vreemdelingen, zoals aan migranten met gezondheidsproblemen, slachtoffers van mensenhandel en niet-begeleide minderjarigen.[140]

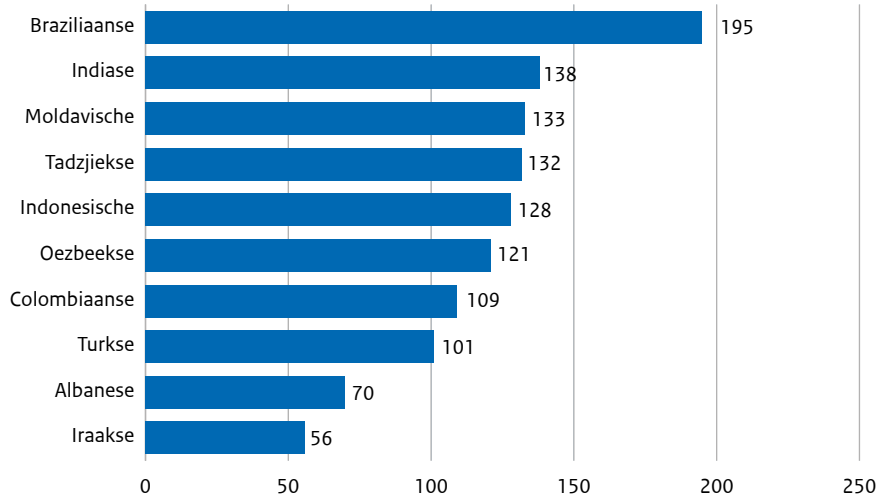
	Instroom aanvragen	Aantal personen vertrokken	Waaronder aantal vertrokken (ex-) asielzoekers
2022	1.900	1.510	600
2023	2.300	1.860	710
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+21%	+23%	+18%

Figuur 105: *Zelfstandig vertrek via IOM, 2022-2023 (Bron: IOM)*

Bij het merendeel van het zelfstandig vertrek van DTenV zijn IOM en/of ngo's betrokken. In 2023 was dit 46% van het zelfstandig vertrek. In 2022 was dit 49% van het zelfstandig vertrek.

Het aantal nieuwe aanvragen bij IOM was 2.300 in 2023. In 2023 zijn 1.860 personen met behulp van IOM vertrokken, 23% meer dan het aantal in 2022. Dit betreft vooral herstel na de COVID-periode. Tijdens de COVID-periode en in 2022 werden door DTenV en COA minder personen doorverwezen naar IOM dan voor de COVID-periode.

[140] Zie Landenlijst Herintegratieondersteuning - IOM Nederland (iom-nederland.nl)



Figuur 106: *Top 10 nationaliteiten zelfstandig vertrek via IOM, 2023 (Bron: IOM)*

Van het totale aantal vreemdelingen dat in 2023 via IOM vertrok, had volgens IOM 38% een asielachtergrond, 2% een reguliere verblijfsachtergrond en 60% een verblijfsachtergrond zonder rechtmatig verblijf.

De top vijf van nationaliteiten in het IOM-vertrek van 2023 wordt aangevoerd door de Braziliaanse, gevolgd door de Indiase en Moldavische nationaliteit. IOM ziet 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.

Spoedboekingen

Een deel van het zelfstandig vertrek van Albanese vreemdelingen is verlopen via een zogeheten spoedboeking. De Maasvlakte is een van de hubs voor Albanezen om naar het Verenigd Koninkrijk te komen. Wanneer zij voor het eerst worden aangetroffen door de KMar en in het bezit zijn van een geldig reisdocument wordt de mogelijkheid geboden binnen 36 uur terug te keren naar het land van herkomst.

	Terugkeer via spoedboeking
2022	40
2023	70
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+55%

Figuur 107: *Terugkeer via spoedboeking, 2022-2023 (Bron: DTenV)*

6.4.4 Identiteitsvaststelling ten behoeve van vertrek

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 DTenV het (vermoedelijke) herkomstland vragen de nationaliteit (en identiteit) vast te stellen en een (vervangend) reisdocument ofwel een laissez-passer (LP) te verstrekken. Bij landen waarmee een terug- en overnameovereenkomt (T&O-overeenkomst) is gesloten, wordt een zogeheten terug- en overnameverzoek ingediend.

In de regel betekent een nationaliteitsvaststelling dat het herkomstland zich ook bereid verklaart een (vervangend) reisdocument te verstrekken. DTenV 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 verblijfsprocedures maken dat er, ondanks de vastgestelde nationaliteit, (nog) niet verzocht wordt om afgifte van een (vervangend) reisdocument.

Met een aantal landen buiten de EU zijn afspraken gemaakt over de gedwongen terugkeer van hun eigen onderdanen. Deze afspraken worden zowel op EU-niveau als op bilateraal niveau gemaakt. In EU-verband zijn er achttien T&O-overeenkomsten met niet-Europese landen[141] en zes juridisch niet-bindende afspraken.[142] In Benelux-verband zijn twintig T&O-overeenkomsten gesloten.[143]

LP		2022	2023	% verschil 2023 t.o.v. 2022
Verzoeken gedaan		1.410	1.550	+10%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	480	650	+35%
	Nationaliteit niet vastgesteld	100	130	+30%
	Verzoek ingetrokken	950	780	-18%
	Totaal antwoorden	**1.530**	**1.560**	**+2%**
Ontvangen reisdocumenten		120	430	+258%
Totaal uitstaande verzoeken		1.890	1.820	-4%

Figuur 108: *Aantallen LP-aanvragen, antwoorden en ontvangen reisdocumenten, 2022-2023 (Bron: DTenV). De aantallen vormen geen cohort.*

T&O		2022	2023	% verschil 2023 t.o.v. 2022
Verzoeken gedaan		440	470	+7%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	380	400	+5%
	Nationaliteit niet vastgesteld	20	20	0%
	Verzoek ingetrokken[144]	30	60	+100%
	Totaal antwoorden	**440**	**480**	**0%**
Ontvangen reisdocumenten		70	130	+86%
Totaal uitstaande verzoeken		60	50	-17%

Figuur 109: *Aantallen verzoeken op grond van T&O-overeenkomsten, antwoorden en ontvangen reisdocumenten, 2022-2023 (Bron: DTenV). De aantallen vormen geen cohort.*

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

[142] Afghanistan, Bangladesh, Ethiopië, Gambia, Guinee en Ivoorkust.

[143] 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, Mongolië, Macedonië, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië, Slowakije en Zwitserland.

[144] 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.

De 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 van de grond komen met landen die beperkte bereidheid tonen onderdanen terug te nemen. Verder is het aantal ontvangen reisdocumenten in het LP-proces sterk toegenomen. Dit is toe te schrijven aan de verbeterde terugkeersamenwerking met Marokko.

6.4.5 Vertrek van specifieke doelgroepen

Vertrek van amv's

Aantoonbaar vertrek van amv's vindt momenteel nagenoeg niet plaats. Dublinoverdrachten van amv's vinden in beginsel niet plaats, tenzij dit in het belang wordt geacht van de amv. Terugkeer naar het land van herkomst kan alleen plaatsvinden als vast is komen te staan dat er sprake is van adequate opvang in het land van herkomst bij familieleden of in een opvangfaciliteit.[145] Amv's van wie gedurende de asielprocedure niet is vast komen te staan dat er sprake is van adequate opvang, ontvangen enkel een afwijzend besluit op hun asielaanvraag, zonder terugkeerbesluit. Indien blijkt dat er, ondanks de medewerking van de amv, geen sprake is van adequate opvang dan wordt een buitenschuldvergunning verleend aan de amv.

Vertrek Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

Het vertrek van criminele vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf heeft prioriteit in het vertrekbeleid. Zij worden na uitzitting van hun straf zoveel mogelijk Nederland uitgezet, bij voorkeur vanuit de strafrechtelijke detentie.

	Aantoonbaar Vertrek	Zelfstandig Vertrek zonder toezicht	Totaal
2022	700	270	970
2023	840	290	1.130
Verschil 2023 t.o.v. 2022 %	+20%	+7%	+17%

Figuur 110: *Vertrek van VRIS-ers uit de caseload van DTenV, 2022-2023 (bron: DTenV). Deze vertrekken vormen onderdeel van de totale uitstroom uit de caseload van DTenV.*

Van alle vertrekken van VRIS uit de caseload van DTenV betrof 74% aantoonbaar vertrek. Het aantoonbaar vertrek is aanzienlijk hoger dan bij andere vreemdelingen uit de caseload van DTenV. Dit komt voornamelijk doordat al tijdens de strafrechtelijke detentie het vertrek wordt voorbereid. Daarnaast heeft ook de Regeling Strafonderbreking positieve invloed op het vertrek. Vreemdelingen krijgen de mogelijkheid van strafonderbreking voor onbepaalde tijd, mits zij volledig meewerken aan hun vertrek uit Nederland en dat vertrek daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Voorwaarde hierbij is dat, wanneer zij opnieuw naar Nederland reizen, het restant van de straf moet worden uitgezeten.

Vreemdelingen uit Oekraïne

Sinds het uitbreken van de oorlog in Oekraïne biedt Nederland tijdelijke bescherming aan Oekraïense onderdanen, op basis van de Europese Richtlijn tijdelijke bescherming.[146] Ondanks het rechtmatige verblijf in Nederland, zoekt een aantal ontheemden hulp om terug te keren naar Oekraïne.

[145] Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 8 juni 2022.

[146] Richtlijn 2001/55/EG 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.

Bij het uitbreken van de oorlog in Oekraïne zijn ook personen woonachtig in Oekraïne met een tijdelijke verblijfsvergunning voor dat land (bijvoorbeeld voor arbeid of studie) naar Nederland gevlucht (hierna: derdelanders). Aan de groep derdelanders die zich vóór 19 juli 2022 heeft ingeschreven in de BRP is ook tijdelijke bescherming geboden op basis van de Richtlijn tijdelijke bescherming. In 2023 werden zij geïnformeerd over de beëindiging van de tijdelijke bescherming. Op 17 januari 2024 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in een uitspraak aangegeven dat de tijdelijke bescherming niet op 4 september 2023 had mogen worden beëindigd, maar van rechtswege eindigt per 4 maart 2024.

Om derdelanders uit Oekraïne te ondersteunen bij het vertrek naar het land van herkomst of een ander land waar duurzaam verblijf mogelijk is, is specifiek remigratiebeleid ontwikkeld. In 2023 hebben 630 derdelanders gebruik gemaakt van dit beleid; zij zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst dan wel een ander land buiten de EU.

	Terugkeer naar Oekraïne met hulp van DTenV	Vertrek derdelanders via remigratiebeleid
2022	380	n.v.t.
2023	90	630

Figuur 111: *Vertrek ontheemden uit Oekraïne met hulp van DTenV, 2022-2023 (Bron: DTenV)*

6.5 Uitstel van vertrek en verblijfsvergunningen “buiten schuld”

6.5.1 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. In dat geval 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. Het uitstel geldt voor maximaal één jaar, met de mogelijkheid om na dit jaar opnieuw uitstel aan te vragen. Ook is uitstel van vertrek mogelijk als de vreemdeling voor zijn aandoening onder medische behandeling staat en is aangetoond dat de behandeling niet beschikbaar of toegankelijk is in het land van herkomst.

	Ingediende aanvragen	Afgehandelde aanvragen	Inwilligings-percentage
2022	840	910	35%
2023	880	860	40%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+6%	-6%	

Figuur 112 *Uitstel van vertrek hoofdaanvrager, 2022-2023 (Bron: IND)*

	Ingediende aanvragen	Afgehandelde aanvragen	Inwilligings-percentage
2022	330	330	39%
2023	330	320	39%
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-2%	-5%	

Figuur 113 *Uitstel van vertrek gezinsleden, 2022-2023 (Bron: IND)*

6.5.2 Verblijfsvergunning "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 DTenV.

	Aantal verleende vergunningen (incl. amv)
2022	60
2023	30
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-55%

Figuur 114: *Verblijfsvergunningen buiten schuld, 2022-2023 (Bron: IND).*

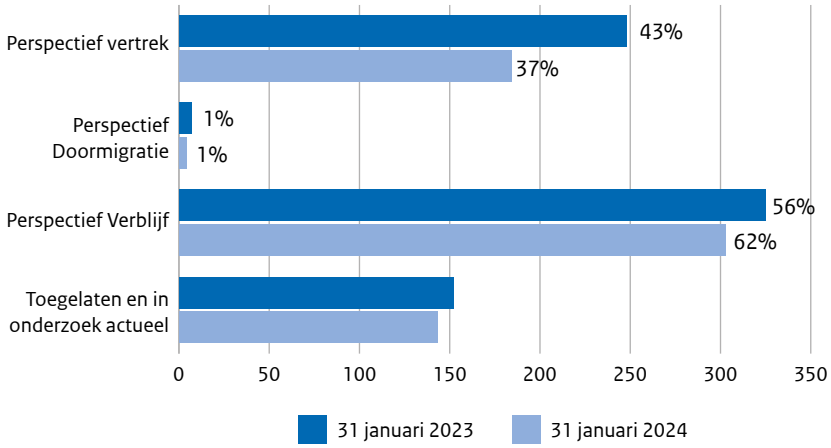
6.6 Landelijke Vreemdelingenvoorziening

Sinds 2019 werken vijf pilotgemeenten, rijkspartijen en de VNG 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 zijn.

Gemeente	Capaciteit	Totaal toegelaten	Actuele bezetting	Totaal uitgestroomd
Amsterdam	360	1.040	310	730
Eindhoven	130	210	40	170
Groningen	300	610	110	500
Emmen	Onderdeel van capaciteit Groningen	40	10	30
Rotterdam	50	290	30	250
Utrecht	240	540	140	410
Totaal	1.070	2.730	640	2.090

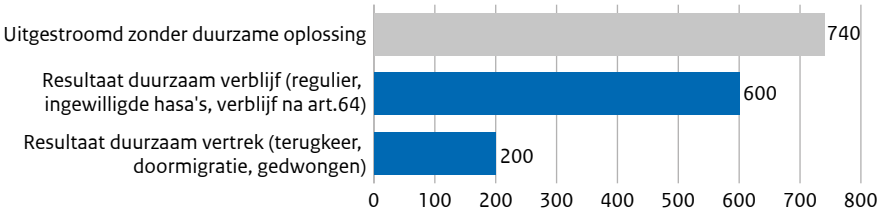
Figuur 115: *Bezetting LVV-pilots, 1 april 2019 t/m 31 januari 2024 (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2024)*

Er zijn vanaf de start van de LVV-pilot op 1 april 2019 tot en met 31 januari 2024 in totaal 2.730 vreemdelingen toegelaten tot de LVV. Landelijk bezien is de uitstroom licht stijgend ten opzichte van de instroom. De bezetting van de LVV is gedaald tot ongeveer 60% van de beschikbare capaciteit.



Figuur 116: *Perspectief van vreemdelingen in de LVV's (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2023 en 31 januari 2024)*

Op 31 januari 2024 was voor 490 van de vreemdelingen die in de LVV verbleven het perspectief bepaald. Van de groep waarvan een perspectief is bepaald, is 62% verblijf en 37% terugkeer. Ten opzichte van een jaar geleden betekent dit een afname van het perspectief terugkeer.



Figuur 117: *Duurzame uitstroom uit LVV, 1 april 2019 t/m 31 januari 2024 (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2024)*

Van alle vreemdelingen die vanaf het begin van de pilot tot en met januari 2024 uit de LVV zijn uitgestroomd met een (semi-)bestendige oplossing, betrof dit bij 83% duurzaam verblijf en 17% duurzaam vertrek. De overige vreemdelingen vertrekken uit de LVV met name vanwege redenen als vertrek met onbekende bestemming of beëindiging van de LVV.

In oktober 2022 is door Regioplan, in opdracht van het WODC, een eindevaluatie opgeleverd van de pilotperiode van de LVV. 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. Als gevolg van de val van het kabinet zijn er in 2023 geen bestuurlijke afspraken gemaakt over een structureel landelijk LVV-netwerk. Om ervoor te zorgen dat een volgend kabinet een besluit kan nemen over het vervolg, is voor de LVV een overbruggingsperiode afgesproken waarbij de afspraken en bijbehorende financiering worden gecontinueerd tot eind 2024. In het kader van deze overbrugging is afgesproken stappen te zetten om de opvang in de LVV te richten op terugkeer en om het functioneren en de samenwerking in de LVV te versterken.

Hoofdstuk 7
Huisvesting, inburgering, Nederlander-schap en staatloosheid

In dit hoofdstuk wordt inzicht gegeven in de huisvesting van vergunninghouders, waaronder alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) en arbeidsmigranten. Voor deze groepen migranten bestaat specifiek overheidsbeleid op het gebied van huisvesting. Migranten die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen en die niet voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, zijn in de regel inburgeringsplichtig. Daarnaast kunnen migranten onder voorwaarden de Nederlandse nationaliteit aanvragen met een verzoek om naturalisatie. Tot slot wordt ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot staatloosheid.

Belangrijke ontwikkelingen in 2023

- In 2023 zijn ruim 30.000 vergunninghouders gehuisvest; sinds 2018 het hoogste aantal. Desondanks is 2023 afgesloten met een achterstand van 6.353 op de taakstelling. Het aantal vergunninghouders bij COA is in 2023 afgenomen van 16.200 op 31 december 2022 tot 15.360 31 december 2023.
- Er zijn in 2023 1.730 vergunninghouders uitgeplaatst in het kader van de HAR. In 2023 zijn 1.420 vergunninghouders doorgestroomd vanuit de HAR naar de gemeente.
- In 2023 zijn 36.060 migranten inburgeringsplichtig geworden op grond van de Wi2021, van wie 22.110 asielmigranten.
- In 2023 zijn 56.900 personen Nederlander geworden.
- Sinds 1 oktober 2023 kent Nederland een vaststellingsprocedure staatloosheid. Ook kunnen staatloos in het Koninkrijk geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven onder voorwaarden in aanmerking komen voor verkrijging van het Nederlanderschap.

7.1 Huisvesting

7.1.1 Huisvesting vergunninghouders

Asielzoekers verblijven tijdens de asielprocedure in een opvanglocatie. Asielzoekers worden vergunninghouders zodra hun asielaanvraag is goedgekeurd en ze een verblijfsvergunning krijgen. Het COA koppelt deze vergunninghouders aan gemeenten. Gemeenten moeten zorgen voor passende woonruimte voor vergunninghouders.

De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar hoeveel vergunninghouders iedere gemeente moet huisvesten op basis van een prognose over het aantal af te geven vergunningen en het aantal nareizigers. De verdeelsleutel is opgenomen in de Huisvestingswet 2014. De verdeling over gemeenten hangt af van het inwoneraantal van de gemeente. Grotere gemeenten moeten meer vergunninghouders woonruimte bieden dan kleinere gemeenten. In de taakstelling huisvesting vergunninghouders staat welk aantal vergunninghouders gemeenten moeten huisvesten. Het overgrote deel van vergunninghouders wordt door gemeenten via woningcorporaties gehuisvest in sociale huisvesting.

Periode taakstelling	Achterstand	Hoogte taakstelling	Realisatie
2022 - I	3.772	10.000	11.928
2022 - II	1.833	13.500	17.126
2023 – I	-1.752 (voorsprong)	21.200	14.297
2023 - II	5.134	17.600	16.381

Figuur 118: *Taakstellingen en realisatie huisvesting vergunninghouders, 2022-2023 (Bron: COA; peildatum 1 januari 2023 en 1 januari 2024)*[147]

De taakstelling voor de eerste helft van 2023 betrof 21.200 vergunninghouders. De taakstelling voor de tweede helft van 2023 is in november 2023 naar beneden bijgesteld van 27.300 naar 17.600. Deze taakstelling is destijds bijgesteld omdat er minder vergunningen werden verleend dan verwacht. Dit kwam enerzijds doordat de IND minder aanvragen kon afhandelen, mede doordat het project Bespoediging afdoening asielzaken (BAA) later van start is gegaan, en anderzijds door een iets lager inwilligingspercentage. Ook waren er minder nareizigers in het kader van gezinshereniging. De totale taakstelling voor 2023 werd daarmee de huisvesting van 38.800 vergunninghouders.

Provincie	Stand op 1 januari 2023	2023-I		2023-II		Stand op 1 januari 2024[148]
		Taakstelling	Gehuisvest	Taakstelling	Gehuisvest	
Drenthe	-50	601	444	499	491	115
Flevoland	-75	523	277	434	436	169
Friesland	-28	790	462	656	578	378
Gelderland	-328	2.548	1.713	2.116	1.846	782
Groningen	116	711	494	590	651	272
Limburg	89	1.350	988	1.124	997	578
Noord-Brabant	-327	3.127	2.270	2.596	2.472	654
Noord-Holland	63	3.500	2.229	2.904	2.608	1.631
Overijssel	-70	1.413	1.034	1.174	1.046	438
Utrecht	-147	1.651	1.095	1.372	1.208	573
Zeeland	-73	469	292	389	381	112
Zuid-Holland	-922	4.517	2.999	3.746	3.667	651
Totaal	-1.752	21.200	14.297	17.600	16.381	6.353

Figuur 119: *Taakstelling en realisatie huisvesting per provincie, 2023 (Bron: COA; Overzicht huisvesting vergunninghouders, 1 januari 2024).*

Negen provincies begonnen het jaar met een voorsprong op de taakstelling. Desondanks sloten alle twaalf provincies het jaar 2023 af met een achterstand. In Noord-Holland was veruit de grootste achterstand (1.631) die voornamelijk werd getekend door de achterstand in de gemeente Amsterdam (1.360). De achterstand in de provincie Groningen (272) bestaat voor een groot deel uit een verschoonbare achterstand in aardbevingsgebied in de gemeente Eemsdelta (173).

[147] Deze tabel geeft de stand weer zoals gepubliceerd in de Staatscourant en het Overzicht huisvesting vergunninghouders met peildata 1 januari 2023 en 1 januari 2024. De aantallen kunnen verschillen van overzichten met een andere peildatum.

[148] Een positief getal betreft een achterstand op de taakstelling.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

Amv's met een verblijfsvergunning tellen op een andere manier mee in de taakstelling dan andere vergunninghouders. Amv's kunnen niet direct gehuisvest worden vanuit een COA-locatie, omdat minderjarigen niet in aanmerking komen voor zelfstandige huisvesting. Voor de taakstelling wordt wel een onderscheid gemaakt tussen amv's van jonger of ouder dan 15 jaar. Amv's van 15 jaar en ouder met een verblijfsvergunning worden door Nidos en contractpartners opgevangen in kleinschalige opvanglocaties waar zij onder begeleiding kunnen wonen. Zij tellen op het moment van plaatsing in de kleinschalige opvang (KSO) mee voor de taakstelling van de betreffende gemeente. Dit is afgesproken in het Bestuursakkoord Verhoogde Asielinstroom uit 2015.

De verantwoordelijkheid van het Rijk voor de opvang van de jongeren (en daarmee de opvang door Nidos) stopt als de jongere 18 jaar is, of later (tot maximaal 21 jaar) als de jongere vanuit de Verlengde opvang kiest voor zelfstandig wonen. Vanaf het moment dat de verantwoordelijkheid van het Rijk voor opvang stopt is de gemeente verantwoordelijk voor het bieden van vervolghuisvesting.

Wanneer een amv meerderjarig wordt tijdens zijn of haar verblijf in het COA en als vergunninghouder rechtstreeks wordt gehuisvest vanuit een COA-locatie, dan telt deze jongere op de gebruikelijke wijze mee in de taakstelling.

	Capaciteit	Bezetting KSO op 31 december
2022	870	880
2023	1.400	1.350
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+62%	+54%

Figuur 120: *Kleinschalige opvanglocaties: bezetting, 2022-2023 (Bron: Nidos)*

In 2023 is het totaal aantal KSO-plekken toegenomen van 870 naar 1.400. Desondanks stonden er nog jongeren op de wachtlijst voor plaatsing in een KSO-locatie, waardoor deze kwetsbare minderjarigen noodgedwongen langer in de COA opvang moesten verblijven.[149] De beperkte capaciteit heeft gevolgen voor onder andere de kwaliteit van de begeleiding en faciliteiten ter ondersteuning van de amv.[150] In 2023 zijn de ministeries van JenV en BZK, Nidos, COA en de VNG dan ook nieuwe verkenningen gestart met als doel om de opvang- en huisvestingsopgave voor (ex-)amv's te bevorderen.

Ondersteuning gemeenten bij huisvesting vergunninghouders.

De opgave om vergunninghouders te huisvesten kan niet los worden gezien van de algehele krapte op de woningmarkt. Tegelijkertijd is het van groot belang dat ook vergunningshouders een woning krijgen. Vanuit de rijksoverheid is daarom ook in 2023 extra inzet gepleegd om gemeenten te ondersteunen bij de tijdige huisvesting van vergunninghouders. Het hebben van een woning is essentieel voor de integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. Daarnaast draagt de huisvesting van vergunninghouders ook bij aan het verlichten van de druk op de opvangcapaciteit van het COA.

[149] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 19 637, nr. 3239

[150] Tweede Kamer, vergaderjaar 20232024, 19637, nr. 3174 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 27062, nr. 138.

Het Rijk ondersteunt gemeenten bij de huisvesting van vergunninghouders en andere aandachtsgroepen met diverse regelingen.[151] De snelste manier om de woningvoorraad uit te breiden is via flexwoningen. Daar is in 2023 sterk op ingezet. Zo is er de meerjarige stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen. Deze regeling helpt gemeenten om flex- en transformatiewoningen o.a. voor deze doelgroep eerder mogelijk te maken. Hiervoor is 282 miljoen euro beschikbaar in de periode 2023-2026, naast de eerdere 100 miljoen uit de stimuleringsregeling 2022. Er zijn meerdere aanvraagmomenten per jaar. In totaal worden met deze regelingen circa 44.000 flexwoningen gestimuleerd. Daarnaast werd in 2023 via de regeling huisvesting aandachtsgroepen (RHA) een bijdrage geleverd aan de realisatie van 4.370 woonruimten voor aandachtsgroepen, waaronder 630 woonruimten voor vergunninghouders. Ook zet het Rijk in op het beter benutten van de bestaande woningvoorraad[152] bijvoorbeeld met woningdelen en hospitaverhuur, en tijdelijke huisvesting van vergunninghouders via het maatschappelijke initiatief 'de Thuisgevers'.

Specifiek voor vergunninghouders kunnen gemeenten gebruikmaken van de hotel- en accommodatieregeling (HAR). Onder verantwoordelijkheid van de gemeente krijgt een vergunninghouder tijdelijk onderdak in bijvoorbeeld een hotel of recreatiewoning, totdat definitieve huisvesting beschikbaar komt. Een plaatsing via de HAR telt mee voor de taakstelling. In november en december is door het COA ingezet op het versneld huisvesten van vergunninghouders, waaronder via de HAR.

De HAR is in 2023 verlengd tot en met 31 december 2024. Daarnaast is de regeling uitgebreid naar meer vormen van vastgoed. 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.

	Opvang via HAR	Doorstroom naar gemeenten
2022	1.120	370
2023	1.730	1.420
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+55%	+284%

Figuur 121: *Plaatsing in HAR en doorstroom naar gemeenten (Bron: COA)*

Een tweede regeling is de Regeling huisvesting Grote Gezinnen Vergunninghouders. De gemiddelde corporatiewoning is vaak niet ruim genoeg voor grote gezinnen. Deze regeling helpt gemeenten om sneller woningen geschikt te maken voor grote gezinnen door bijvoorbeeld een object aan te passen of om te bouwen. In 2023 is voor circa 1,2 miljoen euro aan subsidie beschikt, voor in totaal 50 projecten in 35 verschillende gemeenten. Daarmee is deze regeling niet te volle benut. Op basis van de evaluatie wordt de regeling aangepast en zal deze voor de zomer van 2024 opnieuw worden geopend.

7.1.2 Huisvesting arbeidsmigranten

In beginsel zijn reguliere migranten zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. Echter, de huisvesting van kwetsbare arbeidsmigranten die laaggekwalificeerd werk doen heeft, mede naar aanleiding van de Commissie Roemer, de bijzondere aandacht van het Rijk. Het ministerie van BZK zet zich in voor het realiseren van meer huisvesting en kwalitatief betere huisvesting voor arbeidsmigranten.

[151] Voor een volledig overzicht van maatregelen, zie Tweede Kamer, vergaderjaar 2023–2024, 32 847, nr. 1127.
[152] Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 32 847, nr. 1038 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, nr. 1135.

De doelgroep bestaat hoofdzakelijk uit personen uit andere EU-lidstaten die in Nederland via het vrij verkeer van werknemers of van diensten in de EU naar Nederland komen om hier laag of praktijkgericht werk te doen. Voor deze arbeidsmigranten geldt dat zij, in vergelijking met arbeidsmigranten werkzaam in hooggekwalificeerde banen, vaker een woning delen, of verblijven in tijdelijke huisvesting zoals in een hotel, vakantiepark of op het terrein van de werkgever.[153] Migranten werkzaam in hooggekwalificeerde banen wonen in de regel zelfstandig in een koop- of huurwoning en zijn onafhankelijk van hun werkgever wat betreft hun woonsituatie. Voor kennismigranten bestaat geen specifiek huisvestingsbeleid.

Voor kwalitatief betere huisvesting is op 1 juni 2023 de Wet goed verhuurderschap in werking getreden. Hiermee zijn er meer regels gekomen om de huurders te beschermen, zoals het scheiden van de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst en het informeren van de arbeidsmigrant in een voor de arbeidsmigrant begrijpelijke taal. Om meer huisvesting te realiseren, o.a. voor de doelgroep arbeidsmigranten, is het programma Een thuis voor iedereen gelanceerd (zie hoofdstuk 1).

7.2 Inburgering

Migranten die een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd hebben gekregen en die niet voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven, zijn in beginsel inburgeringsplichtig. 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 onder de Wet inburgering 2021 twee categorieën inburgeraars:
1. *Asielmigranten*: houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd, conform artikel 28 van de Vreemdelingenwet 2000. Nareizende familieleden vallen ook onder deze categorie, ook als zij zelf in het bezit zijn een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd conform artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000.
2. *Gezins- en overige migranten:* bepaalde groepen houders van een verblijfsvergunning regulier voor bepaalde tijd conform artikel 14 van de Vreemdelingenwet 2000, zoals personen die hier voor gezinshereniging of gezinsvorming zijn, bijvoorbeeld omdat zij een Nederlandse echtgenot(o)te of partner hebben, geestelijk bedienaren of vreemdelingen met een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk humanitair verblijfsdoel.

Voor inburgeraars die in 2021 of eerder startten met de inburgering geldt de Wet inburgering 2013 (Wi2013). Voor inburgeraars die na 2021 zijn gestart met inburgering geldt de Wet inburgering 2021 (Wi2021).

7.2.1 Vroege participatie en integratie en voorinburgering

Met de Wi2021 wordt beoogd dat inburgeraars zo snel mogelijk de taal leren en volwaardig aan de Nederlandse samenleving gaan deelnemen, het liefst via betaald werk. Door zo vroeg mogelijk te beginnen met integratie en participatie worden de kansen van nieuwkomers op de arbeidsmarkt vergroot.

[153] Tilburg University (2023). De woon-, werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten in Nederland. Dataverzameling via een vragenlijst vond eind 2022 plaats. Uiteindelijk vulden 1.121 respondenten de vragenlijst in.

In de opvang worden reeds activiteiten met het oog op *vroege participatie en integratie* aangeboden, zowel gericht op asielzoekers als op vergunninghouders. Het COA stimuleert vergunninghouders en asielzoekers om vanaf dag één bezig te zijn met hun toekomst, bijvoorbeeld door deel te nemen aan participatieactiviteiten, zoals (vrijwilligers)werk in de opvang of in de gemeente waar zij aan zijn gekoppeld. Daartoe worden begeleidingsgesprekken gevoerd. Kansrijke asielzoekers hebben al tijdens de asielprocedure de mogelijkheid om deel te nemen aan een (beperkt) NT2-traject. Momenteel zijn er op 38 COA-locaties zogenoemde Meedoenbalies ingericht om het aanbod van werk, vrijwilligerswerk en andere vormen van participatie in de omgeving voor vergunninghouders en asielzoekers samen te brengen. Deze balies worden sinds het voorjaar van 2023 structureel gefinancierd.

Om de periode waarin inburgeringsplichtige vergunninghouders in de asielopvang wachten op huisvesting in een gemeente zo goed mogelijk te benutten, hebben deze personen recht op een aanbod voor zogeheten *voorinburgering*. Dit is een programma dat door COA wordt aangeboden in de eerste 14 weken nadat een asielzoeker een verblijfsvergunning heeft ontvangen. Het bestaat uit taallessen Nederlands als tweede taal (NT2), een introductiemodule Kennis van de Nederlandse maatschappij en een introductiemodule Arbeidsmarktparticipatie. Ook wordt individuele begeleiding geboden. Om de arbeidsmarkt- en opleidingskansen van vergunninghouders te vergroten voert het COA een gerichte 'kansrijke koppeling' uit aan een gemeente. Daartoe voert COA screeningsgesprekken met de vergunninghouders.

	2022	2023	% verschil 2023 t.o.v. 2022
NT-2 voor kansrijke asielzoekers	1.030	1.420	+38%
Begeleidingsgesprekken participatie	5.880	10.310	+75%
Trajecten voorinburgering	8.700	7.940	-9%
Screeningsgesprekken met vergunninghouders	14.480	13.090	-10%

Figuur 122: *Activiteiten COA in het kader van vroege participatie en integratie, en voorinburgering, 2022-2023 (Bron: COA)*

De toename van het aantal begeleidingsgesprekken participatie hangt samen met de wachttijden in de asielprocedure. Vanwege de lange wachttijden wordt tijdens het verblijf in de procesopvanglocatie (pol) al een begeleidingsgesprek participatie gevoerd. Ook speelt mee dat er landelijk veel aandacht is voor participatie, onder andere in de vorm van Meedoenbalies en betaald werk waardoor vaker begeleidingsgesprekken participatie worden gevoerd.

7.2.2 Inburgeringstrajecten

DUO stelt, namens de minister van SZW, vast welke personen inburgeringsplichtig zijn.

Instroomcohort[154]	Asielmigrant	Gezins- en overige migranten	Totaal
2022	18.807	7.390	26.190
2023	22.110	13.950	36.060
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+18%	+89%	+38%

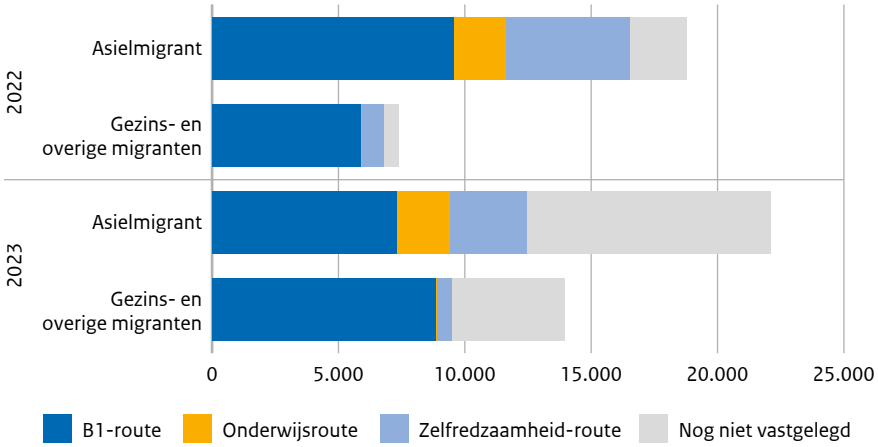
Figuur 123: *Instroom inburgeringsplichtigen Wi2021, per instroomcohort en doelgroep (bron: DUO, peildatum 1 mei 2024)*

[154] Over de voortgang bij inburgering wordt door DUO per instroomcohort gerapporteerd. Daarbij wordt het moment dat DUO de inburgeraar door middel van een kennisgeving informeert over de inburgeringsplicht als instroommoment gehanteerd. Dit is anders dan bij de andere aantallen die in de Staat van Migratie zijn opgenomen.

De stijging van het aantal gezins- en overige migranten in cohort 2023 ten opzichte van cohort 2022 is voor het overgrote deel veroorzaakt doordat de gegevensuitwisseling tussen de IND en DUO over 'potentiële inburgeraars' in de periode tussen januari 2022 en mei 2023 onvolledig is geweest. Als gevolg hiervan hebben ongeveer 2.760 gezins- en overige migranten en 450 asielmigranten te laat een kennisgeving ontvangen. Ongeveer twee derde van deze inburgeraars had de kennisgeving al in 2022 moeten ontvangen. Als dat was gebeurd, dan zouden zij tot het cohort 2022 hebben behoord.[155]

Naast de inburgeraars die vallen onder de Wi2021 waren op 1 februari 2024 nog 37.980 personen inburgeringsplichtig op grond van de Wi2013. De helft van deze inburgeraars behoort tot het cohort 2021.

De regie over de uitvoering van inburgering ligt op grond van de Wi2021 bij de gemeente. Nadat een inburgeraar van DUO een kennisgeving heeft ontvangen van de inburgeringsplicht, informeert DUO ook de verantwoordelijke gemeente over de inburgeringsplicht. Gemeenten nemen van alle inburgeringsplichtigen een brede intake af om te bepalen op welk niveau (via welke 'leerroute') zij aan hun inburgeringsplicht moeten voldoen. Er zijn drie verschillende leerroutes: de B1-route, de onderwijsroute en de zelfredzaamheidsroute. De gemeente legt deze leerroute vast in het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (PIP).



Figuur 124: *Leerroute per instroomcohort en doelgroep, 2022-2023 (Bron: DUO, peildatum 1 mei 2024)*

7.2.3 Uitstroom inburgeraars

De dag nadat de gemeente het PIP heeft vastgesteld, start voor de inburgeraar de inburgeringstermijn: de termijn van drie jaar waarbinnen betrokkene aan de inburgeringsplicht moet voldoen. DUO stelt namens de minister van SZW vast of een inburgeraar aan deze plicht heeft voldaan.

Instroomcohort	Voldaan	Overige uitstroom[156]	Nog inburgeringsplichtig
2022	270	1.580	24.340
2023	60	1.430	34.570

Figuur 125: *Stand inburgering per instroomcohort, 2022-2023 (Bron: DUO, peildatum 1 mei 2024)*

[155] Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 824, nr. 391.
[156] Ontheffing, vrijstelling, tijdelijke vrijstelling en vervallen.

7.3 Verlening en verkrijging Nederlanderschap

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 betrokkene een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of een verblijfsvergunning voor een niet-tijdelijk verblijfsdoel hebben, 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.[157] Daarnaast kunnen migranten onder bepaalde voorwaarden ook Nederlander worden door een optieverklaring af te leggen bij (onder meer) de gemeente.[158]
De optieprocedure is gericht op vreemdelingen die een band met Nederland hebben, bijvoorbeeld omdat zij hier zijn geboren, eerder Nederlander zijn geweest of een familierechtelijke relatie hebben met een Nederlander.

	Verlening	Optie	Overige (erkenning, van rechtswege)	Totaal
2022	47.240	5.970	480	53.680
2023	50.485	6.020	395	56.900
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+7%	+1%	-18%	+6%

Figuur 126: *Verlening en verkrijging Nederlanderschap, 2022-2023 (Bron: CBS).*

De top 3 van personen die in 2023 Nederlander werden, hadden voorafgaand de Syrische nationaliteit, gevolgd door de Eritrese en Turkse nationaliteit. In 2023 zijn 190 personen het Nederlanderschap verloren. Dat kan zowel op initiatief van de persoon zelf zijn als intrekkingen door de overheid. Hierbij zijn de personen die automatisch hun Nederlanderschap verliezen niet meegenomen.

7.4 Staatloosheid

Een onderwerp dat raakt aan het verkrijgen van de Nederlandse nationaliteit is dat van staatloosheid. Nederland is partij bij het VN Verdrag betreffende de status van staatlozen uit 1954 en het VN Verdrag tot beperking van staatloosheid uit 1961. Ingevolge deze verdragen kent Nederland voor staatlozen een soepeler beleid voor het verkrijgen van het Nederlanderschap. Staatlozen met rechtmatig verblijf kunnen na drie jaar in plaats van vijf jaar het Nederlanderschap verkrijgen. Staatlozen die staatloos in het Koninkrijk zijn geboren kunnen na drie jaar rechtmatig verblijf opteren voor de Nederlandse nationaliteit.

	Inwoners met de nationaliteit staatloos
2022	5.280
2023	5.150
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-3%

Figuur 127: *Aantal personen woonachtig in Nederland met de nationaliteit staatloos (Bron: CBS; peildatum 1 januari)*

[157] Naturalisatie (ind.nl).
[158] Nederlander worden door optie | IND.

Bijlagen

Reguliere verblijfsaanvraag *door vreemdelingen van buiten de EU*

Migranten met een MVV-plichtige nationaliteit

Aanvraag via ***diplomatieke post***

BZ

Aanvraag door ***referent***

Migranten met een niet MVV-plichtige nationaliteit

Aanvraag bij IND

IND neemt de reguliere aanvraag in behandeling en neemt een beslissing.

IND

Overkomst naar Nederland

Overkomst naar Nederland voor vergund verblijfsdoel.

Geen overkomst naar Nederland

Bij afwijzing van de aanvraag kan de migrant niet naar Nederland komen.

Voortzetting verblijf

in Nederland of

overkomst naar Nederland

voor vergund verblijfsdoel.

Vertrek

Na verstrijken vrije termijn (zelfstandig, eventueel met ondersteuning IOM).

Zie procesplaat ***Grenstoezicht***

(Onderdeel toelating)

Reguliere verblijfsvergunning

Aanvraag in buitenland of in Nederland

Voor de meeste nationaliteiten geldt dat een vreemdeling tijdens de aanvraag in het buitenland verblijft, omdat een machtiging van voorlopig verblijf (mvv) nodig is om naar Nederland te kunnen afreizen. In de meeste gevallen dient een (erkend) referent de aanvraag voor een migrant direct in bij de IND. In sommige gevallen wordt de aanvraag gedaan bij de diplomatieke post in het land van herkomst of het land van bestendig verblijf van de vreemdeling. Ook dan beoordeelt de IND de aanvraag. Na inwilliging door de IND kan de vreemdeling bij de diplomatieke post zijn mvv afhalen. 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 zowel vanuit een derde land als in Nederland direct bij de IND indienen. Migranten met een nationaliteit van een land waarvoor de mvv-plicht geldt, zijn vrijgesteld van de mvv-plicht 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.

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. Zakelijke referenten hebben een informatieplicht, administratieplicht en in bepaalde gevallen ook een zorgplicht.[159] Als er geen referent is, vraagt de migrant de verblijfsvergunning en eventueel de mvv zelf aan.

Voor zakelijke referenten bestaat de mogelijkheid om 'erkend referent' te worden, als aan een aantal voorwaarden wordt voldaan.[160] Erkenning brengt verscheidene voordelen met zich mee, zoals toegang tot online dienstverlening, een beslistermijn van twee weken (streeftermijn) en de erkend referent hoeft minder bewijsstukken mee te sturen met de aanvraag. De IND houdt toezicht op (erkend) referenten en heeft de mogelijkheid handhavend op te treden indien plichten worden geschonden of niet (langer) aan de voorwaarden voor erkenning wordt voldaan. Hierbij werkt de IND nauw samen met de Nederlandse Arbeidsinspectie, die de Wet arbeid vreemdelingen handhaaft.

[159] 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.

[160] Voor meer informatie over de voorwaarden: Erkenning als referent | IND.

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.[161] Voor de volgende verblijfsdoelen geldt dat het erkend referentschap mogelijk is, maar niet verplicht voor het indienen van een aanvraag: voor arbeid in loondienst, seizoenarbeid, lerend werken, overplaatsing binnen een onderneming[162] en, tot de richtlijn door Nederland is geïmplementeerd, verblijf als houder van een Europese blauwe kaart. Ook een niet-erkende zakelijke referent kan dus een aanvraag indienen.

[161] 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.

[162] 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.

Asielaanvraag

Aanmeldproces

De vreemdeling meldt zich in het aanmeldcentrum. De IND verricht de voorregistratie.

IND

Opvang bij COA

I&R

De politie voert bij eerste asielaanvragen de identificatie en registratie uit.

politie

Eerste asielaanvraag

Aansluitend dient de vreemdeling de asielaanvraag in.

IND

Asielprocedure

De IND hoort de vreemdeling en neemt een beslissing op de asielaanvraag.

IND

Huisvesting in gemeente

De vergunninghouder wordt uitgeplaatst in een gemeente. De verdeling vindt plaats via de taakstelling.

Nareizende familieleden voegen zich bij de hoofdpersoon.

COA, gemeenten

Beroep/hoger beroep

Na een afwijzing kan de vreemdeling (hoger) beroep instellen.

IND

De vreemdeling kan een herhaalde asielaanvraag indienen.

Vertrek

Na afwijzing van het asielverzoek dient de vreemdeling Nederland te verlaten. Gedurende de vertrektermijn behoudt de vreemdeling recht op opvang.

COA, DTenV

Zie procesplaten ***Vertrek*** en ***vreemdelingentoezicht*** →

Asiel en opvang

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, 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. Noodopvanglocaties 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 DTenV 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.

Mvv nareis
Iemand die in het bezit is gesteld van een asielvergunning kan voor één of meerdere kerngezinsleden een mvv-nareisaanvraag doen.
In Nederland verstaan we onder kerngezinsleden een echtgeno(o)t(e), partner of (pleeg) kind. Daarnaast kan een alleenstaande minderjarige houder van een asielvergunning een mvv-nareisaanvraag indienen voor diens ouder(s). De aanvraag in het kader van nareis moet

binnen een termijn van 3 maanden worden ingediend na een (positief) besluit op de asielaanvraag. Na die termijn is er alleen nog een mogelijkheid tot reguliere gezinshereniging.

Nadat de mvv is ingewilligd heeft het gezinslid 90 dagen de tijd om de mvv op de diplomatieke post op te halen en daarna 90 dagen de tijd om Nederland in te reizen. Nareizigers krijgen een afgeleide asielvergunning nadat ze in Nederland zijn aankomen.

Nareis 8 EVRM

Broers en zussen van een 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).

Grenstoezicht
aan de buitengrenzen

Grenscontroles bij de grensdoorlaatposten

KMar, politie (district Zeehaven)

Toegang
Vreemdeling voldoet aan de voorwaarden en wordt toegelaten tot het Schengengebied.
KMar, politie

Asielaanvraag
Vreemdeling vraagt asiel aan. De toelatingsaanvraag wordt uitgesteld.
KMar, politie

Grensprocedure asiel
IND

Reguliere asielprocedure
Vreemdeling wordt toegelaten en stroomt de reguliere asielprocedure in.
IND

Toegangsweigering
Vreemdeling voldoet niet aan de voorwaarden en wordt de toegang tot het Schengengebied geweigerd.
KMar, politie

Vertrek
Vreemdeling reist terug met vervoerder op basis van de terugvoerverplichting.

Overdracht *aan DTenV*
AMV en vreemdelingen bij wie vertrek niet direct mogelijk is, worden overgedragen aan de DTenV.
DTenV

Zie procesplaat ***Vertrek*** →

Grenstoezicht en toegangsweigering

Grenstoezicht

Grenstoezicht bestaat uit *grenscontroles* en *grensbewaking*. Grenstoezicht wordt uitgevoerd op de aangewezen grensdoorlaatposten, haventerreinen en luchthavens en langs de maritieme kuststrook. Het grenstoezicht in Nederland wordt uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee (KMar) en in het havengebied Rotterdam het district Zeehaven van de politie, ook bekend als de zeehavenpolitie (ZHP). Op de Noordzee wordt grenstoezicht in kustwachtverband uitgevoerd door de KMar.[163]

Grenscontroles vinden plaats aan de grensdoorlaatposten en worden verricht om na te gaan of de betrokken personen het grondgebied van de lidstaten mogen binnenkomen dan wel verlaten.

Grensbewaking vindt plaats buiten de grensdoorlaatposten en op de grensdoorlaatposten buiten de vastgestelde openingstijden ter voorkoming dat personen zich aan de grenscontroles onttrekken.

Toegangsweigering

Als een vreemdeling niet aan de toegangsvoorwaarden voldoet, wordt de toegang geweigerd. De vreemdeling heeft dan 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. Op de vervoerder door wiens tussenkomst de vreemdeling aan een buitengrens of binnen het grondgebied van Nederland wordt gebracht (luchtvaartmaatschappij, rederij) rust in beginsel de terugvoerverplichting van de geweigerde vreemdeling.

Er zijn verschillende categorieën toegangsgeweigerden:

1. Vreemdelingen die direct na weigering terugreizen met de vervoerder waarmee ze zijn gekomen.
2. Geweigerde vreemdelingen die moeten terugkeren na afhandeling van een strafrechttraject. De weigering blijft juridisch in stand tijdens deze afhandeling. Na bevel gevangenhouding draagt de KMar of de politie de zaak over aan de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV). Dit is de categorie Vreemdelingen in de Strafrechtketen (hierna: VRIS).
3. Vreemdelingen 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 vreemdelingen voor wie directe terugkeer niet mogelijk is, bijvoorbeeld bij een alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv) of een vreemdeling die niet meewerkt aan diens terugkeer en/of in beroep gaat tegen de weigering, of omdat de vervoerder niet meewerkt aan terugkeer. Ook in deze gevallen wordt een vreemdeling overgedragen aan DTenV.

De vreemdelingen in de categorieën 3 en 4 kunnen alsnog worden toegelaten tot het Nederlandse grondgebied.

Grensdetentie

Als de toegang tot Nederland is geweigerd, kan de persoon, in afwachting van terugkeer, een vrijheidsontnemende maatregel (grensdetentie) worden opgelegd (artikel 6 van de Vreemdelingenwet). DTenV 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 te verkrijgen, moet de detentie worden opgeheven, waardoor feitelijk toegang wordt verleend.

[163] Voor meer informatie over de taken van de Koninklijke Marechaussee: Grenstoezicht | Taken in Nederland | Defensie.nl

Grensprocedure asiel

Vreemdelingen die aan de buitengrens asiel aanvragen 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 vreemdeling 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 vreemdeling toegelaten tot Nederland en wordt de aanvraag in de reguliere asielprocedure afgehandeld. De vreemdeling verblijft gedurende de grensprocedure in grensdetentie.

Voor gezinnen met minderjarige kinderen die asiel vragen geldt een aparte werkwijze. Wanneer bij de eerste beoordeling geen bijzonderheden worden geconstateerd, worden zij toegelaten tot Nederland en wordt de aanvraag in de reguliere asielprocedure afgehandeld. 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 als 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 amv's die asiel aanvragen aan de buitengrens geldt eveneens dat hun aanvraag niet in de grensprocedure wordt behandeld. Zij worden toegelaten tot Nederland en de aanvraag wordt in de reguliere asielprocedure afgehandeld.

Vreemdelingentoezicht
op rechtmatig verblijf

Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)
De KMar voert MTV-controles uit aan de binnengrenzen.

KMar

Binnenlands Vreemdelingen-toezicht
De politie voert persoons- en objectgerichte controles uit bij een redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf.

Politie

Overdracht aan België of Duitsland
Indien een persoon zonder rechtmatig verblijf wordt aangetroffen aan de binnengrenzen, dan wordt ingezet op overdracht aan België of Duitsland.

KMar

Uitreiking terugkeerbesluit
of bevel terugkeer EU-lidstaat
Vreemdeling dient zelfstandig te vertrekken.

KMar, politie

Asielprocedure
Indien een vreemdeling aangeeft asiel te willen aanvragen, dan wordt betrokkene naar een aanmeldcentrum geleid om een asielaanvraag in te dienen.

IND

Zie procesplaat ***Asielaanvraag*** →

Overdracht aan DTenV
Voor ondersteuning bij het zelfstandig vertrek of voor gedwongen vertrek wordt de migrant overgedragen aan de DTenV.

DTenV

Zie procesplaat ***Vertrek*** →

Vreemdelingentoezicht

In Nederland zijn de KMar en de politie verantwoordelijk voor vreemdelingentoezicht gericht op de bestrijding van onrechtmatig verblijf binnen Nederland.

De KMar voert controles uit in het kader van Mobiel Toezicht Veiligheid (hierna: MTV), steekproefsgewijs en op basis van informatie over personen die via de Schengenbinnengrenzen Nederland inreizen. Deze MTV-controles worden uitgevoerd op (water)wegen, in treinen en op lucht- en maritieme havens. Wanneer een persoon zonder rechtmatig verblijf wordt aangetroffen op de grens met Duitsland of België, wordt deze persoon overgedragen aan de grensautoriteiten van Duitsland of België.

De politie heeft als taak het binnenlands vreemdelingentoezicht: het controleren, identificeren en overdragen van (criminele) vreemdelingen, zonder of met verblijfsrecht aan de strafrechtketen en/of aan de migratieketen 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 het binnenlands vreemdelingentoezicht en het optreden tegen migratiecriminaliteit is met name belegd bij de Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM) binnen de politie. 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.

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.[164]

[164] 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.

Vertrek
van vertrekplichtige vreemdelingen

Overdracht aan de DTenV door de IND, KMar of politie

IND, KMar, politie, DTenV

Vreemdeling werkt ***mee aan vertrek***

Vreemdeling werkt ***niet mee aan vertrek***

Zelfstandig vertrek zonder toezicht
'met onbekende bestemming vertrokken'

Basisvertrek-ondersteuning

Herintegratie-ondersteuning

Uitzetproces

Alsnog meewerken

Voordat een vreemdeling uitgezet kan worden, moet gelijktijdig zijn voldaan aan vier voorwaarden. De vreemdeling:

- is juridisch uitzetbaar
- is beschikbaar
- is in bewaring gesteld
- heeft een geldig reisdocument

Zelfstandig vertrek

Gedwongen vertrek

Vertrek

DTenV begeleidt vreemdelingen die niet in Nederland mogen blijven, al blijft de vreemdeling zelf verantwoordelijk voor het vertrek. Met het oog op de voorbereiding gaan de regievoerders van DTenV zo vroeg mogelijk met een vreemdeling in gesprek over terugkeer. DTenV zal daarbij onderzoeken wat de vertrekopties zijn, of men wil meewerken aan het vertrek en/of welke begeleiding nodig is. Uitgangspunt is vrijwillig vertrek uit Nederland. DTenV en de IOM kunnen hier eventueel in ondersteunen. Als de vertrekplichtige vreemdeling niet zelfstandig vertrekt, kan de overheid overgaan tot gedwongen vertrek. 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 DTenV 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.

Bijlage II Jurisprudentie

Voor de Staat van Migratie 2024 is een selectie gemaakt van belangrijke jurisprudentie uit 2023.

Uitspraken Hof van Justitie van de Europese Unie

Op 30 maart heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-556/21. De zaak betreft drie vreemdelingen die een verzoek om internationale bescherming hebben ingediend. De staatssecretaris heeft de verzoeken zonder onderzoek afgewezen omdat betrokkenen moeten worden over- of teruggenomen door andere lidstaten, die op grond van de Dublin III-verordening verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de verzoeken. Nadat de rechtbank deze overdrachtsbesluiten heeft vernietigd, heeft de staatssecretaris daartegen hoger beroep ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en tevens verzocht om de voorlopige voorziening dat gedurende de procedure in hoger beroep geen nieuw besluit hoeft te worden genomen en dat de overdrachtstermijn wordt opgeschort. Zonder die opschorting zal de overdrachtstermijn gedurende de procedure in hoger beroep verstrijken en Nederland als gevolg daarvan verantwoordelijk worden voor de behandeling van de verzoeken om internationale bescherming. De Afdeling heeft het verzoek om een voorlopige voorziening ingewilligd, maar tevens een prejudiciële vraag aan het Hof voorgelegd omdat niet duidelijk is of de artikelen 27 en 29 van de Dublin III-verordening ruimte laten om een dergelijke door een overheidsinstantie verzochte voorlopige voorziening in te willigen. Het Hof komt tot het oordeel dat deze bepalingen van de Dublin III-verordening zich hiertegen niet verzetten. Wel geldt dat een dergelijke voorziening alleen kan worden getroffen wanneer de uitvoering van het overdrachtsbesluit gedurende de behandeling van het beroep bij de rechtbank is opgeschort op grond van artikel 27, derde of vierde lid, van de Dublin III-verordening. De Afdeling heeft deze uitleg overgenomen in haar einduitspraken van 22 november.

Op 22 juni heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-459/20. De zaak betreft een vrouw uit Thailand die rechtmatig in Nederland heeft verbleven bij haar Nederlandse echtgenoot. Uit dit huwelijk is een kind geboren met de Nederlandse nationaliteit. Het kind is geboren in Thailand, waar het is opgevoed door zijn grootmoeder van moederszijde, en heeft daar altijd gewoond. In 2019 is de vrouw, na haar echtscheiding en de intrekking van haar verblijfsrecht, uitgezet naar Bangkok. Een dag voor de uitzetting heeft zij een aanvraag ingediend voor verblijf bij haar nieuwe Nederlandse partner. De staatssecretaris heeft in dit kader ambtshalve onderzocht of de vrouw een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU kon verkrijgen om met haar kind op het grondgebied van de Unie te verblijven, zoals erkend door het Hof in het arrest van 10 mei 2017, *Chavez-Vilchez* (C-135/15). De aanvraag is afgewezen, met name omdat dit afgeleid verblijfsrecht hier niet aan de orde was. In beroep heeft de rechtbank zich afgevraagd of de beginselen in de arresten van 8 maart 2011, *Ruiz Zambrano* (C-34/09), 15 november 2011, *Dereci e.a.* (C-256/11), 6 december 2012, *O. e.a.* (C-356/11 en C-357/11), en 10 mei 2017, *Chavez-Vilchez e.a.*, van toepassing zijn op een situatie als de onderhavige waarin een minderjarig kind dat Unieburger is buiten het grondgebied van de Unie verblijft en nooit op dat grondgebied heeft verbleven, en hier prejudiciële vragen over gesteld. Het Hof verklaart onder meer voor recht dat de situatie van een minderjarig kind als de onderhavige niet uitsluit dat zijn ouder, een derdelander van wie het kind afhankelijk is, in aanmerking komt voor een afgeleid verblijfsrecht op grond van artikel 20 van het VWEU. Wel moet vaststaan dat het kind samen met die ouder de lidstaat waarvan het de nationaliteit bezit, zal binnenkomen en daar zal verblijven.

Op 6 juli heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Oostenrijkse verwijzingszaak C-663/21. De zaak gaat over een vreemdeling wiens vluchtelingenstatus is ingetrokken vanwege meerdere veroordelingen voor ernstige misdrijven. Ook is jegens hem een terugkeerbesluit uitgevaardigd. De feitelijke uitzetting naar het land van herkomst is niet

mogelijk, omdat terugkeer een risico op schending van het beginsel van non-refoulement met zich brengt. De verwijzende rechter vraagt zich af of de vaststelling van een terugkeerbesluit in gevallen als deze waarin de internationale bescherming is ingetrokken, maar ook reeds is vastgesteld dat verwijdering naar het land van herkomst ontoelaatbaar is, verenigbaar is met de Terugkeerrichtlijn. Het verblijf van een derdelander wordt dan immers gedoogd zonder dat er sprake is van legaal verblijf en zonder dat jegens hem een daadwerkelijk terugkeerbesluit is uitgevaardigd. Het Hof van Justitie wijst er op dat ingevolge artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn in alle fasen van de terugkeerprocedure, en met name bij het vaststellen van een terugkeerbesluit, het beginsel van non-refoulement moet worden geëerbiedigd. Gelet hierop concludeert het Hof dat artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn zich verzet tegen de vaststelling van een terugkeerbesluit jegens een derdelander, wanneer vaststaat dat zijn verwijdering naar het beoogde land van bestemming voor onbepaalde tijd is uitgesloten op grond van het beginsel van non-refoulement.

Op 9 november heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-125/22. In deze zaak geeft het Hof uitleg aan artikel 15, onder c, van de Kwalificatierichtlijn. Deze bepaling ziet op de uitzonderlijke situatie waarin de mate van willekeurig geweld als gevolg van een internationaal of binnenlands gewapend conflict van dien aard is dat een vreemdeling die wordt teruggestuurd naar het betrokken land of de betrokken regio, enkel door zijn aanwezigheid op dat grondgebied een reëel risico loopt op een ernstige en individuele bedreiging van zijn leven of persoon. De staatssecretaris heeft de asielaanvragen van betrokkenen, die afkomstig zijn uit Libië, afgewezen, onder meer omdat hij het niet nodig achtte om de algemene veiligheidssituatie in Libië te beoordelen, in de zin van artikel 15, onder c. Vanwege het ontbreken van een 15c-situatie in Libië hoefden betrokkenen evenmin te vrezen voor ernstige schade in de zin van deze bepaling. De verwijzende rechter heeft het Hof om verduidelijking gevraagd of de beslissingsautoriteit ter beoordeling of er sprake is van een reëel risico, als omschreven in artikel 15, onder c, rekening moet houden met de enkele omstandigheid dat de betrokkene afkomstig is uit een gebied van een bepaald land waar zich „the most extreme cases of general violence" voordoen in de zin van de jurisprudentie van het EHRM, of ook rekening moet kunnen houden met andere elementen over de individuele status en persoonlijke situatie van de verzoeker. Het Hof concludeert dat artikel 15, onder c, ook op andere situaties betrekking kan hebben. De combinatie van een geringere mate van willekeurig geweld en elementen die eigen zijn aan de persoonlijke situatie van de betrokkene, kan het reële risico op een ernstige en individuele bedreiging eveneens een concrete vormgeven. Hierbij kunnen met name elementen als relevant worden beschouwd die eigen zijn aan het privé-, familie- of beroepsleven en waarvan aannemelijk is dat die voornoemd risico bij terugkeer vergroten.
Uitspraken Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Op 8 februari heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een drietal uitspraken (202207360/1/V1, 202207400/1/V1, 202207496/1/V1) gedaan over de zogeheten nareismaatregel. Deze maatregel houdt in dat vreemdelingen na inwilliging van hun nareisaanvraag zes maanden moeten wachten tot zij hun machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) sticker mogen afhalen, tenzij de referent al geschikte huisvesting heeft. Ook hanteert de staatssecretaris in nareiszaken een beslistermijn van maximaal negen maanden, zodat de totale wachttijd doorgaans vijftien maanden bedraagt. De nareismaatregel is een onderdeel van een pakket van maatregelen die het kabinet heeft genomen om de gevolgen van de problemen in de asielopvang op korte termijn te verminderen. De Afdeling concludeert dat er in het Nederlandse recht geen wettelijke basis is voor de nareismaatregel. Artikel 2r van de Vreemdelingenwet 2000 bepaalt namelijk dat een vreemdeling na de inwilliging van zijn nareisaanvraag drie maanden de tijd heeft om de mvv-sticker af te halen. De staatssecretaris mag die termijn niet negeren of uitstellen. Ook is de maatregel volgens de Afdeling in strijd met de Gezinsherenigingsrichtlijn. De Afdeling volgt de staatssecretaris niet in het standpunt dat de artikelen 12 en 13 van deze richtlijn de ruimte bieden om bij de verlening

van toegang rekening te houden met bijzondere omstandigheden, zoals problemen in de asielopvang, en dat de nareismaatregel dit op evenredige wijze doet. Het recht van de Europese Unie laat alleen in heel strikt omschreven situaties een beperkte ruimte om zo'n strijd met het recht van de Europese Unie opzij te zetten ten gunste van, kortgezegd, hogere belangen. De tekortkomingen in de asielopvang voldoen niet aan die bijzonder hoge drempel. Daarnaast is niet gebleken dat de nareismaatregel een noodzakelijke en geschikte oplossing is voor de problemen in de asielopvang. De maatregel is op 9 februari 2023 afgeschaft.

Op 19 juni heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202105376/1/V3) gedaan over de vraag of de staatssecretaris bevoegd is om door middel van een simultaan gehoor nader onderzoek in te stellen naar het bestaan van een schijnhuwelijk, en of de Gezinsherenigingsrichtlijn op dit punt correct is geïmplementeerd. In deze zaak heeft de staatssecretaris een aanvraag om gezinshereniging afgewezen en zich daarbij op basis van informatie uit een simultaan gehoor op het standpunt gesteld dat sprake is van een schijnhuwelijk. Volgens artikel 16, vierde lid, van de richtlijn, voor zover hier van belang, kunnen de lidstaten specifieke controles verrichten als er gegronde vermoedens bestaan van fraude of een schijnhuwelijk. De Afdeling stelt vast dat deze bepaling van de richtlijn niet is geïmplementeerd in Nederlandse wetgeving. Verder is het volgens de Afdeling niet mogelijk om het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht zo uit te leggen dat daarop de bevoegdheid voor het simultaan gehoor kan worden gebaseerd. Een dergelijke richtlijnconforme uitleg is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het houden van een simultaan gehoor is een belastende bevoegdheid en wordt ervaren als een inbreuk op het privéleven. Die bevoegdheid kan niet rechtstreeks op de richtlijn worden gebaseerd. De staatssecretaris was derhalve niet bevoegd om middels een simultaan gehooronderzoek te doen naar een schijnhuwelijk. Het gebruik van de verklaringen tijdens het simultaan gehoor is ontoelaatbaar, zodat die het afwijzende besluit niet kunnen dragen.

Op 29 november heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een tweetal uitspraken (202305065/1/V6, 202303122/1/V6) gedaan over de 24-weken-eis als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder c, van het BuWav 2022. In beide zaken heeft het UWV de afgifte van een tewerkstellingsvergunning voor een asielzoeker geweigerd wegens (overschrijding van) de 24-weken-eis. Deze eis houdt in dat een asielzoeker maximaal 24 weken per jaar mag werken. Centraal stond de vraag of de 24-weken-eis verenigbaar is met artikel 15, tweede lid, van de Opvangrichtlijn. Deze bepaling verplicht lidstaten om asielzoekers effectieve toegang tot de arbeidsmarkt te verlenen. De Afdeling acht de 24-weken-eis onverbindend vanwege strijd met hogere regelgeving. Uit de algemene opzet, de context, de doelstelling en de geschiedenis van de totstandkoming van de Opvangrichtlijn volgt dat de Uniewetgever met de richtlijn heeft beoogd de zelfstandigheid van asielzoekers te bevorderen. Een onderdeel van deze brede doelstelling is het vergemakkelijken van de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers en het waarborgen dat zij eerlijke kansen krijgen om tot de arbeidsmarkt toe te treden. De Afdeling wijst op het eindrapport van onderzoeksbureau Regioplan van 11 april 2023 met de titel 'Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt', opgesteld in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, waaruit blijkt dat de 24-weken-eis de effectieve toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers verhindert. De Afdeling vindt hierin steun dat de 24-weken-eis niet voldoet aan de minimumnorm uit de Opvangrichtlijn en daarmee afbreuk doet aan het doel en nuttig effect van deze richtlijn.

Bijlage III Onderzoeken

De criteria die zijn gehanteerd om onderzoeken op te nemen in dit overzicht zijn:
- Het onderzoek is uitgevoerd door (of in opdracht van) een kennisinstituut van de overheid, een planbureau of adviescollege;
- Het onderzoek zegt iets over trends en beleid op het terrein van migratie en/of beschouwen migratie in een integraal en lange termijnperspectief;
- De publicaties zijn verschenen in de periode januari 2023 – maart 2024

Voor alle genoemde rapporten is nieuw onderzoek uitgevoerd. Onderzoek naar de uitvoerbaarheid van beleid (EAUT's) en/of beleidsevaluaties zijn niet opgenomen, maar zo ver relevant opgenomen in de inhoudelijke hoofdstukken.

Gematigde groei
Staatcommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

De Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 is als tijdelijk adviescollege op 1 augustus 2022 ingesteld. De opdracht van het kabinet en de Tweede Kamer luidde: adviseren over demografische ontwikkelingen, in het bijzonder van vergrijzing en migratie, tot ten minste 2050 en tegen de achtergrond van de brede welvaartsbenadering. In het advies komt naar voren dat het vormgeven van een gematigde groei van de bevolking tot 2050 essentieel is voor de brede welvaart in Nederland. Om voor iedereen in Nederland wonen, zorg en onderwijs toegankelijk te houden en leefbaarheid te bevorderen is een kwalitatief hoogwaardige economie nodig. In samenhang daarmee zijn politieke keuzes nodig over de gewenste omvang en vormen van migratie.

Staatscommissie demografische ontwikkelingen 2050 (staatscommissie2050.nl)

Bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel
ABDTopconsult

In opdracht van het Directoraat Generaal Migratie is een fundamentele heroriëntatie uitgevoerd met als doel te komen tot een robuuster asielbeleid en asielstelsel. Bij de inzichten die zijn verkregen in dit traject worden drie domeinen onderscheiden die in samenhang bezien de basis vormen voor de aanbevelingen over het asielbeleid en het asielstelsel. Het eerste domein betreft het onderwerp beleid, rekening houdend met de internationale en nationale juridische kaders van het asielbeleid. Het tweede domein betreft de vormgeving en de uitvoering van het asielbeleid in de Nederlandse context. Het derde domein omvat het onderwerp participatie, waarbij de positie van de asielzoeker zelf een belangrijke plaats inneemt. De onderwerpen vormen de bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel. Het rapport gaat over de fundamentele heroriëntatie asielketen.

Bouwstenen voor het asielbeleid en het asielstelsel | Rapport | Rijksoverheid.nl

Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) uitgevoerd door het Verwey-Jonker instituut

Het onderzoek had als doel om op basis van recent wetenschappelijk onderzoek inzicht te bieden in de wijze waarop asielmigranten een bestemmingsland 'kiezen', en in het bijzonder Nederland. Wat kan worden gezegd over de invloed van het asielbeleid op de keuze voor een bestemmingsland, en in het bijzonder Nederland? Centrale onderzoeksvraag: Wat is er in wetenschappelijke bronnen bekend over de mate waarin drivers een rol spelen bij de keuze van een land van bestemming?

Invloed asielbeleid op migratie naar Nederland (wodc.nl)

I have nothing to lose - Nomadic unaccompanied minors in Europe
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Het onderzoek gaat over een groep amv's die rondreist door Europa en met allerlei problemen kampt. Het doel van dit onderzoek was om meer te weten te komen over de achtergrond en beweegredenen van deze jongeren. En om te kijken hoe andere landen met hen omgaan. Er zijn interviews gehouden met onderzoekers en professionals uit verschillende Europese landen (Nederland, België, Frankrijk, Italië en Spanje) en uit Marokko.

I have nothing to lose - Nomadic unaccompanied minors in Europe (wodc.nl)

Navigeren in een nieuwe samenleving: de ontwikkeling van de positie en leefsituatie van Syrische Nederlanders
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Vanwege de aanhoudende oorlog ontvluchtten miljoenen Syriërs de afgelopen jaren hun land. Een deel van deze groep vestigde zich in Nederland. Hoe gaat het nu met de Syrische Nederlanders die tussen 2014 en 2016 in Nederland een verblijfsvergunning kregen? In dit rapport worden de belangrijkste ontwikkelingen van de afgelopen jaren binnen deze groep in beeld gebracht, bijvoorbeeld op het gebied van werk, sociale contacten en gezondheid. Waar mogelijk worden Syrische Nederlanders met de algemene bevolking vergeleken en worden opvallende verschillen binnen de groep uitgelicht, bijvoorbeeld tussen jongeren en ouderen, lager- en hoger opgeleiden, of tussen mannen en vrouwen.

Navigeren in een nieuwe samenleving: de ontwikkeling van de positie en leefsituatie van Syrische Nederlanders (wodc.nl)

Kennisbericht: Alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar Nederland
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)
Het rapport gaat over onderzoek naar de toegenomen instroom van amv. Het rapport geeft de bevindingen weer van een kennistafel naar de mogelijke oorzaken van de toename.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen naar Nederland (wodc.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)

Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?
Adviesraad Migratie (AM)

De Adviesraad Migratie heeft een verkenning uitgevoerd naar de bijdrage die arbeidsmigratie kan leveren om toekomstige demografische uitdagingen te verlichten. Daarbij is de optie van meer arbeidsmigratie afgezet tegen andere opties om de beroepsbevolking te vergroten zoals verdere verhoging van de AOW-leeftijd en een hogere arbeidsparticipatie

Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?' | Publicatie | Adviesraad Migratie

Signalering: De prijs van tijdelijkheid. Perspectief voor Oekraïense ontheemden in Nederland
Adviesraad Migratie (AM)

De Adviesraad Migratie signaleert dat de 'tijdelijkheid' van de situatie van de ruim 93.000 ontheemden uit Oekraïne in Nederland begint te knellen en een prijs vraagt - zowel voor henzelf als voor de samenleving. De EU-Richtlijn Tijdelijke Bescherming kan tot uiterlijk 4 maart 2025 verlengd worden, maar wat daarna gebeurt is onduidelijk: tot wanneer moeten gemeenten opvang blijven regelen, hoelang kan een werkgever op een werknemer rekenen en tot wanneer krijgen Oekraïners een andere behandeling dan mensen die om vergelijkbare redenen hun land zijn ontvlucht? De adviesraad roept in zijn signalering op tot meer duidelijkheid en een visie op de toekomst van ontheemde Oekraïners in Nederland.

De prijs van tijdelijkheid. Perspectief voor Oekraïense ontheemden in Nederland | Publicatie | Adviesraad Migratie

The integration of applicants for international protection in the labour market
European Migration Network (EMN)

Op grond van de Europese Opvangrichtlijn hebben asielzoekers in de EU tijdens de asielprocedure toegang tot de arbeidsmarkt. Hoe de integratie op de arbeidsmarkt verloopt, en wanneer een asielzoeker daadwerkelijk mag starten met betaald werk, verschilt echter van lidstaat tot lidstaat. Het onderzoek geeft een overzicht per lidstaat van het beleid, de wetten en de maatregelen voor de integratie van asielzoekers op de arbeidsmarkt. Ook is er aandacht voor *good practices* en knelpunten in de lidstaten.

The integration of applicants for international protection in the labour market (emnnetherlands.nl)

CBS 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)

In search of control. International comparative research on (extra)territorial access to asylum and humanitarian protection
Instituut Clingendael

Voor het traject van de Fundamentele Heroriëntatie Asiel is in samenwerking met het Directoraat Generaal Migratie een vergelijkend landenonderzoek uitgezet bij Clingendael. In dit onderzoek worden de asielstelsels in Australië, Canada, Denemarken, Nederland en de Verenigde Staten onderzocht en vergeleken. Met name is onderzocht of en hoe deze staten toegang tot asielprocedures verlenen. De keuze voor deze landen is ingegeven door recente ontwikkelingen rond asiel in deze landen en hun impact op het debat over toegang tot asiel op mondiaal niveau. De lessen zijn gebruikt in de FHA.

In Search of Control | Clingendael

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden
Instituut Clingendael

Om de betrokken instanties bij de beschermingsopdracht in Nederland te informeren over wat Nederland te wachten staat voert Instituut Clingendael in opdracht van het Directoraat-Generaal ontheemden uit Oekraïne (DG OEK) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V) foresight onderzoek uit. Dit onderzoek bestaat zowel uit early warning en early action (EWEA) rapportages over relevante ontwikkelingen met het oog op migratiestromen, als uit scenario-exercities om mogelijke toekomsten in kaart te brengen. De doelstelling is om strategische beleidskeuzes van de Nederlandse Rijksoverheid te ondersteunen door een empirisch onderbouwde inschatting te maken van het aantal ontheemden uit Oekraïne dat in Nederland moet worden beschermd, de duur van die bescherming, en het aantal in Nederland verblijvende ontheemde Oekraïners dat terug zal keren.

Van september 2022 tot en met maart 2024 zijn meerdere rapportages uitgebracht waarin kritieke factoren van invloed worden onderscheiden en de mogelijke toekomstscenario's waar deze toe kunnen leiden. Het laatste rapport is getiteld 'Test uithoudingsvermogen op alle fronten' en borduurt voort op de mogelijke gevolgen van een langdurige oorlog. In het rapport komen onder andere de volgende meer specifieke punten aan bod:
- De slijtageslag in het immer voortdurende conflict en de afhankelijkheid van en onzekerheid van de (omvang van de) westerse steun aan Oekraïne;
- De gevolgen van de controversiële mobilisatiewet van de Oekraïense regering op vertrek en terugkeer van ontheemden, en de zoektocht naar balans tussen het individuele recht op asiel en het collectieve belang van de staat;
- Mogelijke aanscherpingen van beleid rondom het voorzieningenniveau in diverse lidstaten en gevolgen van nationale politieke verschuivingen;
- De noodzaak om het gesprek over post-RTB nu te starten: welk beschermingsregime is straks nodig en werkbaar, en onder welke omstandigheden is terugkeer naar delen van Oekraïne aan de orde?

Test uithoudingsvermogen op alle fronten | Clingendael

Bijlage IV 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, IOM 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 2023 is 31 december 2023 of 1 januari 2024 als peildatum gehanteerd; voor 2022 is 31 december 2022 of 1 januari 2023 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[165], 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.

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

Bijlage V 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 (DTenV) 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 DTenV, bijvoorbeeld bij het verkrijgen van reisdocumenten. Ook helpt DTenV 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 DTenV het gedwongen vertrek organiseren.

DTenV 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 landen buiten de EU 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 (DTenV), 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 migratieketen 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 politie, district Zeehaven, onderdeel van de politie-eenheid Rotterdam. De Rotterdamse haven is een maritieme buitengrens van het Schengengebied. De politie 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 VI Afkortingen

AA	Algemene Asielprocedure
Azc	Asielzoekerscentrum
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
AVIM	Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel
BAA	Bespoediging afdoening asiel
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
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
COL	Centrale ontvangstlocatie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
Ebk	Europese blauwe kaart
ECID	Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten
EER	Europese Economische Ruimte
EES	Entry Exit Systeem
EFTA	European Free Trade Association, (NL) Europese Vrijhandelsassociatie (EVA)
EGKW	Europese Grens- en Kustwacht
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EIBM	European Integrated Border Management
ELA	Europese Arbeidsautoriteit
ETIAS	European Travel Information and Authorization System
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
hbo	Hoger beroepsonderwijs
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie / International Organisation for Migration
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid
KMar	Koninklijke Marechaussee
KSO	Kleinschalige opvanglocatie
LP	Laissez-Passer
LVV	Landelijke Vreemdelingenvoorziening
MoMi	Modern Migratiebeleid
MoU	Memorandum of Understanding
MTV	Mobiel Toezicht Veiligheid
MVV	Machtiging voorlopig verblijf
Ngo	Niet-gouvernementele organisatie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Pbl	Procesbeschikbaarheidslocatie
POL	Proces opvanglocatie
RNI	Registratie Niet-Ingezetenen
Rvdr	Raad voor de rechtspraak
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
RvS	Raad van State (de Afdeling)
SDO	Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

SIS	Schengeninformatiesysteem
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TEV	Toegang en Verblijf
T&O	Terug- en overnameovereenkomst
TWV	Tewerkstellingsvergunning
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VA	Verlengde Asielprocedure
vbl	Vrijheidsbeperkende Locatie
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
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
WO	Wetenschappelijk onderwijs
WML	Wettelijk minimumloon
ZHP	Zeehavenpolitie

Dit is een publicatie van

Ministerie van Justitie en Veiligheid

Mei 2024 | 24401531