Ministerie van Asiel en Migratie

De Staat van Migratie 2025

Inhoud

Inleiding 5

Samenvatting 8

Thematische dashboards 12

Hoofdstuk 1 Een effectief en rechtvaardig migratiebeleid 19

Hoofdstuk 2 Migratie van buiten de EU 30
2.1 Reguliere migratie van buiten de EU naar EU-lidstaten 31
2.2 Reguliere migratie van buiten de EU naar Nederland 32
2.2.1 Immigratie en emigratie 32
2.2.2 Aantal aangevraagde en afgegeven verblijfsvergunningen regulier 33
2.2.3 Referenten 34
2.2.4 Soorten verblijfsvergunningen 35
2.3 Positie van migranten van buiten de EU in Nederland 44
2.3.1 Sociaal-economische positie van migranten van buiten de EU 45
2.3.2 Migranten van buiten de EU op de arbeidsmarkt 45
2.3.3 Werksector, salarisniveau en arbeidsrelatie 46
2.4 Verblijfsduur van migranten van buiten de EU in Nederland 47
2.4.1 Verblijfsduur 47
2.4.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd 48

Hoofdstuk 3 Migratie van binnen de EU 49
3.1 Migratie tussen de EU-lidstaten onderling 51
3.2 Migratie vanuit de EU naar Nederland 51
3.2.1 Vrij verkeer van personen en diensten 51
3.2.2 Aantal EU-migranten in Nederland 53
3.3 Positie van EU-migranten in Nederland 56
3.3.1 Sociaal-economische positie van EU/EFTA-migranten 56
3.3.2 EU/EFTA-migranten op de arbeidsmarkt 56
3.3.3 Werksector, salarisniveau en arbeidsrelatie 57
3.3.4 Gedetacheerde EU/EFTA-migranten op de arbeidsmarkt 59
3.4 EU-studenten in Nederland 60
3.5 Verblijfsduur EU-migranten in Nederland 61

Hoofdstuk 4 Asielmigratie, migratiesamenwerking en opvang in de regio 62
4.1 Asielmigratie wereldwijd 63
4.1.1 Internationale aanpak 64
4.1.2 Verbetering opvang in de regio 64
4.1.3 Migratiepartnerschappen 64
4.1.4 Bijdrage Nederland op internationaal niveau 66
4.2 Asielmigratie naar de EU 69
4.2.1 Asielaanvragen in de EU 69
4.2.2 Herkomst van asielzoekers in de EU 70
4.2.3 Beslissingen op asielverzoeken in de EU 71
4.2.4 Secundaire migratie 74
4.3 Asielmigratie naar Nederland 76
4.3.1 Asielaanvragen in Nederland 76
4.3.2 Asielopvang 80
4.3.3 Doorlooptijd asielprocedure 83
4.3.4 Beslissingen op asielaanvragen 84
4.3.5 Beroep 87

Hoofdstuk 5 Ontheemden uit Oekraïne **88**
5.1 Europese context 89
5.2 Nationale context 90
5.2.1 Inschrijvingen 90
5.2.2 Afhalen verblijfsbewijs RTB 90
5.2.3 Uitschrijvingen 91
5.2.4 Opvang 91
5.2.5 Derdelanders uit Oekraïne 91
5.2.6 Langetermijnbeleid voor ontheemden uit Oekraïne 92
5.2.7 Arbeidsmarkt 93
5.2.8 Zorg 93
5.2.9 Onderwijs 93

Hoofdstuk 6 Toezicht en vertrek **95**
6.1 Grenstoezicht 96
6.1.1 Grenstoezicht 96
6.1.2 Grenscontrole aan de Europese buitengrenzen 97
6.1.3 Irreguliere overschrijding van de Europese buitengrenzen 97
6.1.4 Toegangsweigering aan de Nederlandse buitengrens 99
6.1.5 Controle aan de binnengrenzen 100
6.1.6 Identiteits- en/of documentfraude 100
6.1.7 Mensensmokkel 101
6.1.8 Inklimmers 101
6.2 Toezicht op rechtmatig verblijf van vreemdelingen 102
6.2.1 MTV-controles 102
6.2.2 Binnenlands vreemdelingentoezicht 102
6.2.3 Toezichtsmaatregelen 103
6.2.4 Vreemdelingenbewaring 103
6.3 Openbare orde 104
6.3.1 Ongewenstverklaringen en zware inreisverboden 104
6.3.2 Intrekkingen en afwijzingen verblijfsvergunningen 104
6.4 Vertrek 105
6.4.1 Vertrek uit de EU 106
6.4.2 Vertrek uit Nederland 108
6.4.3 Ondersteuning bij zelfstandig vertrek 111
6.4.4 Identiteitsvaststelling ten behoeve van vertrek 113
6.4.5 Vertrek van specifieke doelgroepen 114
6.5 Uitstel van vertrek en verblijfsvergunningen ‘buiten schuld’ 115
6.5.1 Uitstel van vertrek 115
6.5.2 Verblijfsvergunning ‘buiten schuld’ 116
6.6 Landelijke Vreemdelingenvoorziening 116

Hoofdstuk 7 Huisvesting, inburgering, Nederlanderschap en staatloosheid **119**
7.1 Huisvesting 120
7.1.1 Huisvesting vergunninghouders 120
7.1.2 Huisvesting arbeidsmigranten 124
7.2 Inburgering 124
7.2.1 Vroege participatie en integratie en voorinburgering 125
7.2.2 Inburgeringstrajecten 126
7.2.3 Uitstroom inburgeraars 126
7.3 Verlening en verkrijging Nederlanderschap 127
7.4 Staatloosheid 128

Bijlagen **130**
Bijlage I Procesbeschrijvingen 131
Bijlage II Jurisprudentie 148
Bijlage III Onderzoeken 152
Bijlage IV Methodologie 156
Bijlage V Organisaties 157
Bijlage VI Afkortingen 161

Inleiding

Voor u ligt de 5e editie van de Staat van Migratie. De Staat van Migratie 2025 zet de relevante cijfermatige en beleidsmatige ontwikkelingen op het terrein van migratie in 2024 op een integrale, feitelijke en samenhangende wijze op een rij. Het uitgangspunt is om een feitelijk overzicht over de volle breedte van het migratiedomein te leveren.

De Staat van Migratie 2025 is een jubileumeditie; de rapportage bestaat inmiddels vijf jaar. In 2021 is de Staat van Migratie voor het eerst geschreven met als doel een bijdrage te leveren aan een evenwichtig migratiedebat. De rapportage is de opvolger van de Rapportage Vreemdelingenketen en de Integrale Migratieagenda. Doel van deze nieuwe rapportage was om een goed overzicht te geven van alle relevante aspecten van het migratiebeleid, waar met alle migratiepartners aan wordt gewerkt. De eerste editie van de Staat van Migratie kwam uit tijdens de coronapandemie. Dit liet meteen zien hoe de rapportage meebeweegt met de actualiteit; in beeld werd gebracht wat de invloed was van de speciale maatregelen op de migratiestromen. Toen in februari 2022 Oekraïne werd aangevallen had dit invloed op de instroom van vreemdelingen in Nederland. Daarom is er destijds een speciaal hoofdstuk over ontheemden uit Oekraïne toegevoegd aan de Staat van Migratie.

Door in te blijven spelen op de huidige situatie omtrent migratie blijft de Staat van Migratie altijd een actueel en feitelijk beeld geven van alle migratiestromen.

Opbouw hoofdstukken

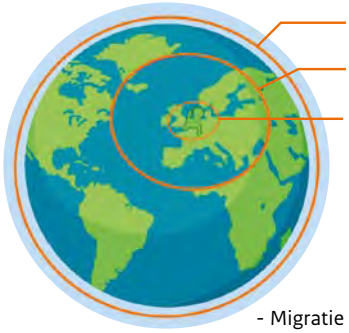
Allereerst treft u de dashboards. Overzichtelijke platen met daarop de belangrijkste cijfermatige ontwikkelingen op het gebied van migratie. De dashboards hebben dit jaar deels een andere indeling, om beter aan te sluiten bij de informatiebehoefte.

De Staat van Migratie begint daarna met een hoofdstuk over de beleidsontwikkelingen in 2024. Hoofdstukken 2 tot en met 7 bevatten per thema de cijfermatige gegevens over 2024 inclusief vergelijkingen 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.

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



- 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 2024. Het functioneren van de uitvoeringsorganisaties binnen het migratiedomein is geen onderdeel van deze rapportage, maar is opgenomen in diverse Standen van de Uitvoering.

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 van andere instanties. 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.

Samenvatting

Wereldwijd was er in 2024 een toename van het aantal ontheemden maar net als in 2023 komen er in 2024 minder mensen naar Nederland. Het afgelopen jaar kwamen er 314 duizend mensen naar Nederland, een daling van 6%. Mensen komen naar Nederland om te werken, studeren, voor hun gezin of om asiel aan te vragen. In de afgelopen 10 jaar kwam ongeveer 11% van de migranten naar Nederland vanwege asiel.

Het totaal aantal aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning was in 2024 vergelijkbaar met 2023. Het aantal afgegeven reguliere verblijfsvergunningen is echter afgenomen met 7%. De afname deed zich voor bij de verblijfsdoelen kennis en talent, familie en gezin en studie.

Het aantal ingezetenen in Nederland met een EU-nationaliteit is met 6% gestegen ten opzichte van 2023 (2024: 745.520). De grootste groep had de Poolse nationaliteit, gevolgd door de Duitse en Bulgaarse nationaliteit. De sociaal-economische positie van migranten uit de EU-11[3] is minder goed dan de positie van migranten uit de overige lidstaten van de EU. Wel is voor het eerst een lichte daling zichtbaar in het aantal aanvragen voor mensen die hier willen komen studeren.

In 2024 is het aantal eerste asielaanvragen ten opzichte van 2023 gedaald met 16%. In de EU is het aantal eerste asielaanvragen ook gedaald, met 13%. Hoewel de instroom in de COA-opvang in 2024 lager was dan in 2023, was de bezetting van het COA op 31 december 2024 hoger dan een jaar daarvoor (stijging van 13%). 26% van de COA-bewoners was eind 2024 vergunninghouder.

Het aantal Oekraïense ontheemden en derdelanders uit Oekraïne dat wordt opgevangen in Nederland is verder gestegen naar 123.210.

In 2024 zien we op basis van de cijfers van Frontex een significante daling van het aantal irreguliere grensoverschrijdingen met 38% ten opzichte van 2023, het laagste niveau sinds 2021. De daling doet zich met name voor op de routes door het centrale Middellandse Zeegebied en de westelijke Balkan.

In 2024 zijn meer ongewenstverklaringen en zware inreisverboden opgelegd, een stijging van 18%. Ook was de instroom in de vreemdelingenbewaring met 3.590 10% hoger dan in 2023.

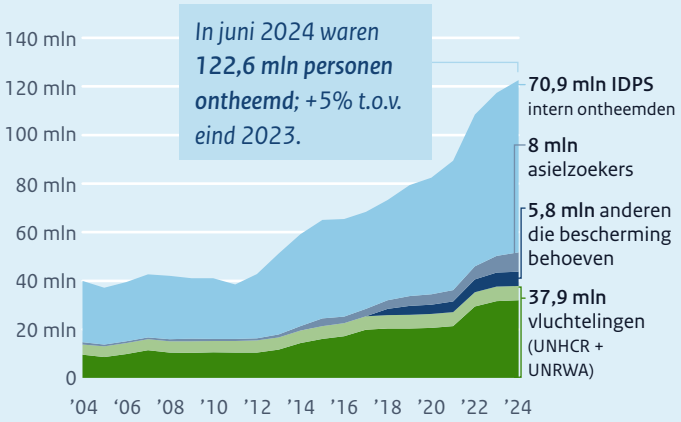
De brede migratiepartnerschappen die Nederland is aangegaan met landen van herkomst leveren onder andere resultaat op in de terugkeersamenwerking met Algerije en Marokko. In 2024 vertrokken 11.730 vreemdelingen uit de caseload van de DTenV. Het aantoonbaar vertrek was in 2024 4% meer dan het voorgaande jaar.

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

Internationaal en Europees perspectief

ONTHEEMDEN

UNHCR



- **65%** van de vluchtelingen onder UNHCR-mandaat en anderen die internationale bescherming behoeven, komen uit de volgende 4 landen:

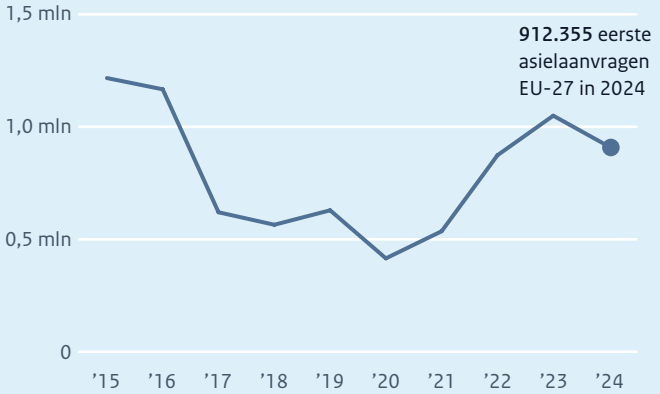
1. Syrië - **6,3 mln**
2. Venezuela- **6,2 mln**
3. Oekraïne - **6,1 mln**
4. Afghanistan - **6,1 mln**

- **Top 5** opvanglanden

1. Iran - **3,8 mln**
2. Turkije- **3,1 mln**
3. Colombia - **2,8 mln**
4. Duitsland - **2,7 mln**
5. Uganda - **1,7 mln**

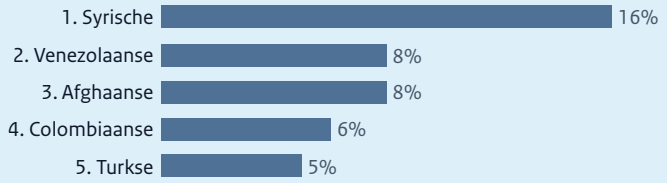
ASIELINSTROOM IN DE EU

Eurostat



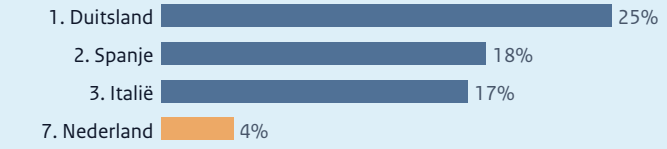
Top 5 nationaliteiten

(% van de aanvragen | 2024)



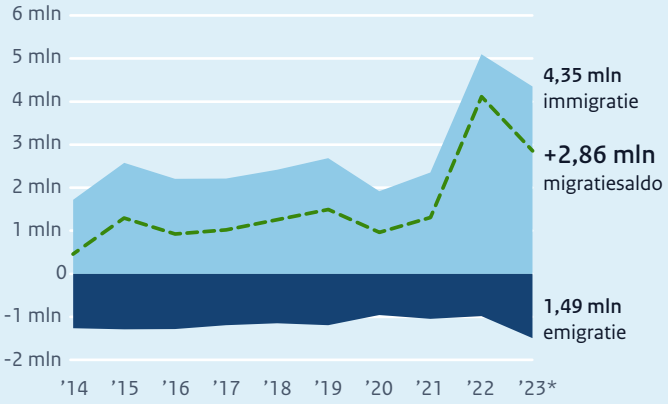
Top 3 opvanglanden en Nederland

(% van de aanvragen | 2024)



IMMIGRATIE EN EMIGRATIE EU-27

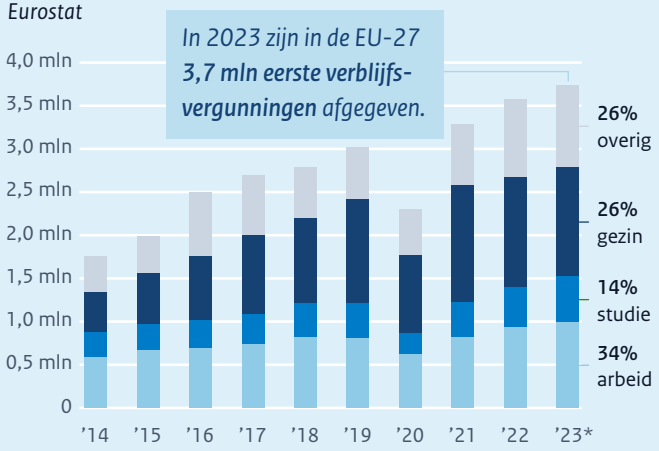
Eurostat



**2024 nog niet beschikbaar*

VERBLIJFSVERGUNNINGEN EU-27

Eurostat

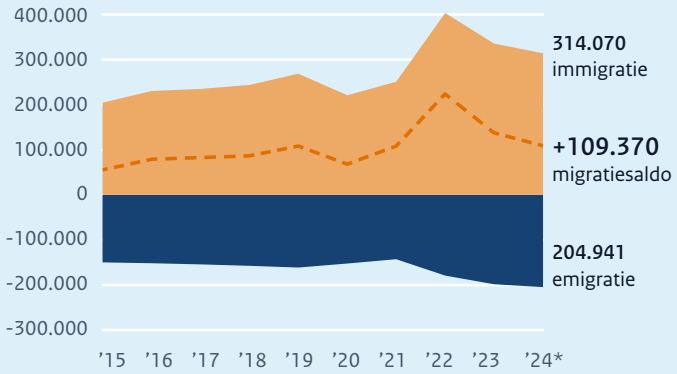


**2024 nog niet beschikbaar*

Nationaal perspectief

IMMIGRATIE EN EMIGRATIE

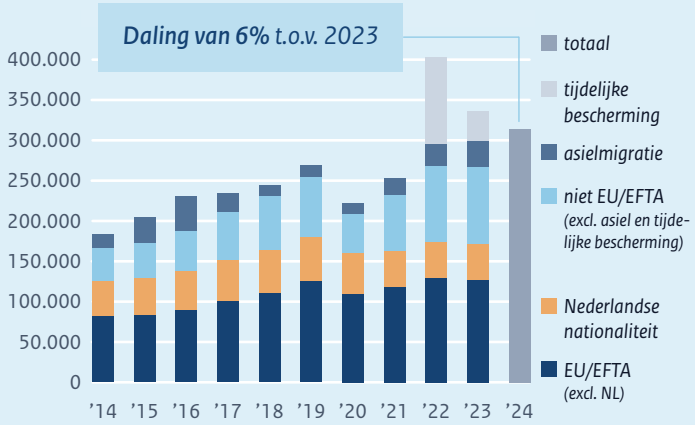
CBS



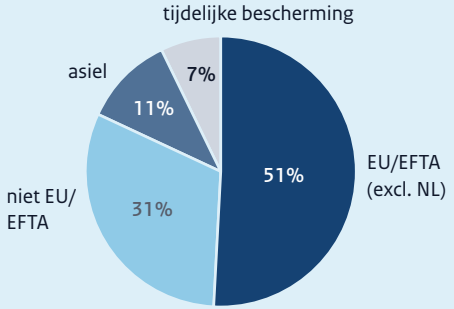
*Voorlopige cijfers

TYPE MIGRATIE

CBS

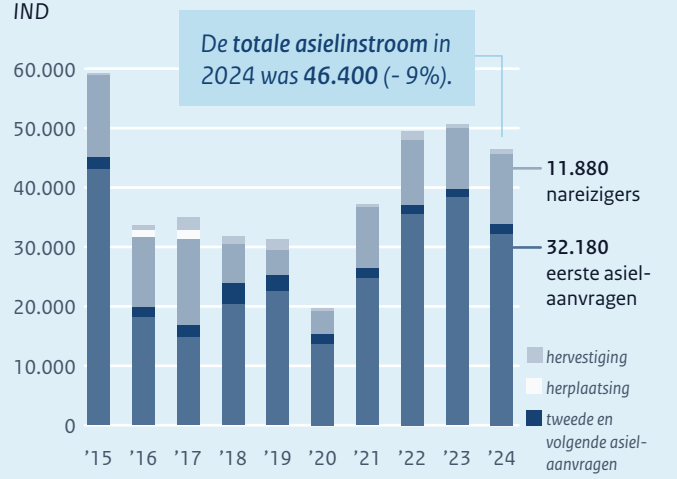


Gemiddelde 2014-2023
(% migranten)



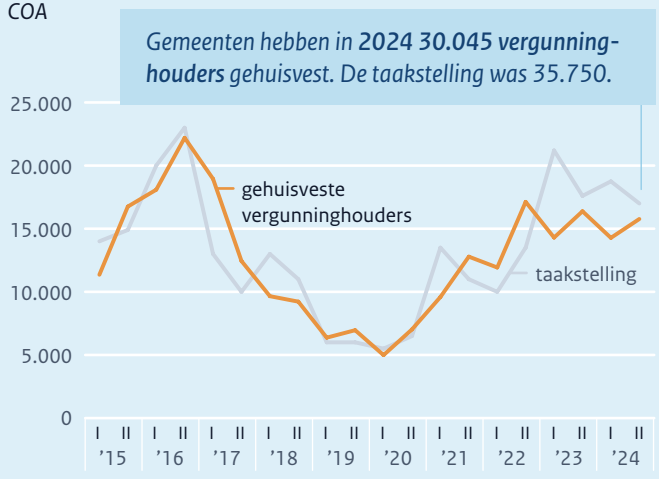
ASIELINSTROOM

IND



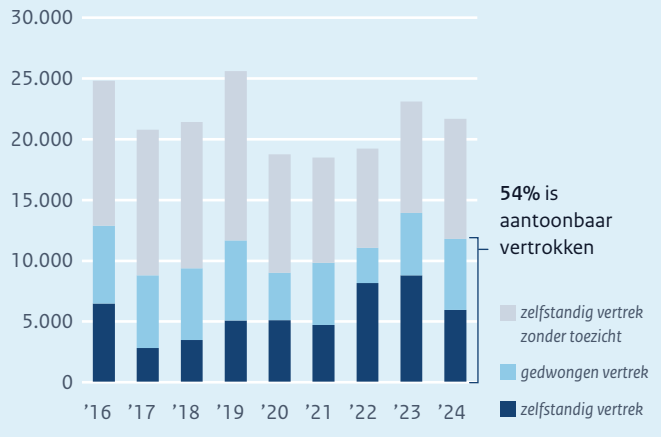
HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS

COA



KETENBREED VERTREK

AenM

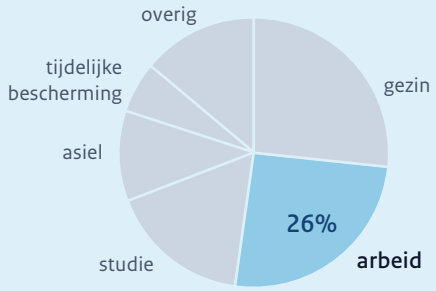


Thematische dashboards

Arbeidsmigratie

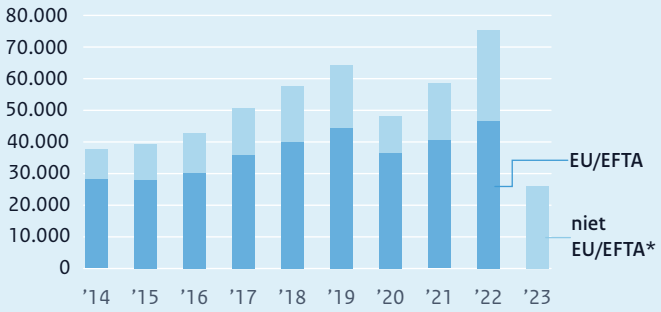
AANDEEL ARBEID VAN MIGRATIE IN NEDERLAND

CBS | gemiddelde 2013-2022



INSTROOM ARBEIDSMIGRATIE

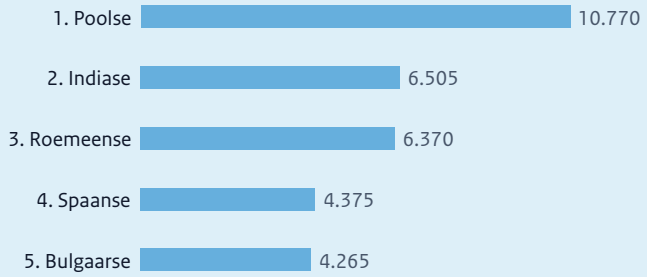
CBS



**2023 niet beschikbaar voor EU/EFTA*

INSTROOM NATIONALITEITEN ARBEIDSMIGRATIE

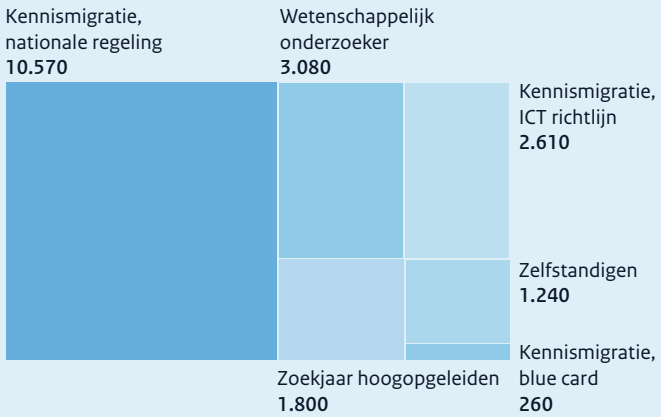
CBS | 2022



Vanwege het vrij verkeer van personen hebben EU-burgers in beginsel het recht om zich in Nederland te vestigen. Iemand van buiten de EU dient een verblijfsvergunning aan te vragen. Vanwege het vrij verkeer van diensten kunnen bedrijven gevestigd in de EU hun werknemers naar andere EU-lidstaten detacheren om daar diensten te verrichten.

VERLEENDE VERBLIJFSVERGUNNINGEN KENNIS EN TALENT VOOR NIET EU-MIGRANTEN

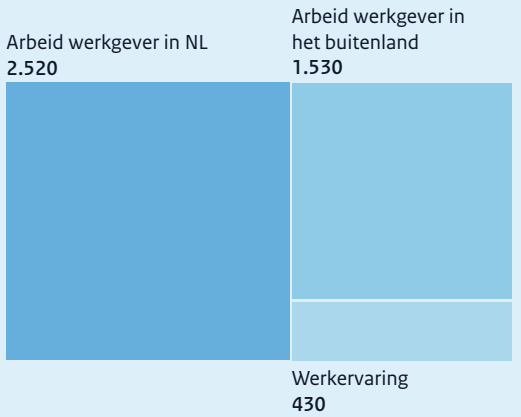
IND | 2024



▼ **-19%** t.o.v. 2023

VERLEENDE VERBLIJFSVERGUNNINGEN ARBEID VOOR NIET EU-MIGRANTEN

IND | 2024

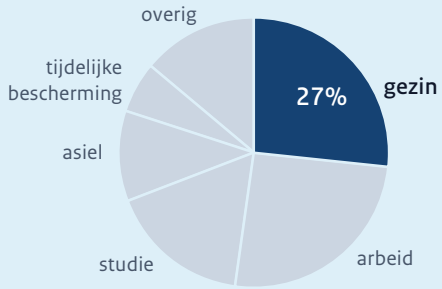


▲ **+22%** t.o.v. 2023

Gezinsmigratie

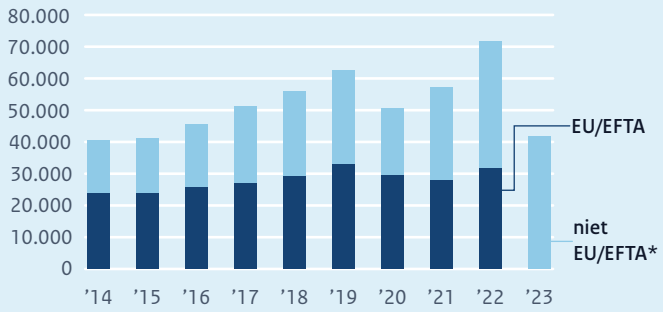
AANDEEL GEZIN VAN MIGRATIE IN NEDERLAND

CBS | gemiddelde 2013-2022



INSTROOM GEZINSMIGRATIE

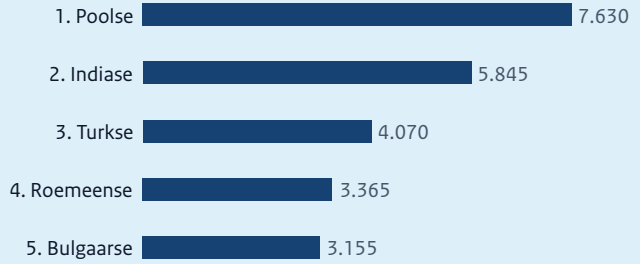
CBS



**2023 niet beschikbaar voor EU/EFTA*

INSTROOM NATIONALITEITEN GEZINSMIGRATIE

CBS | 2022

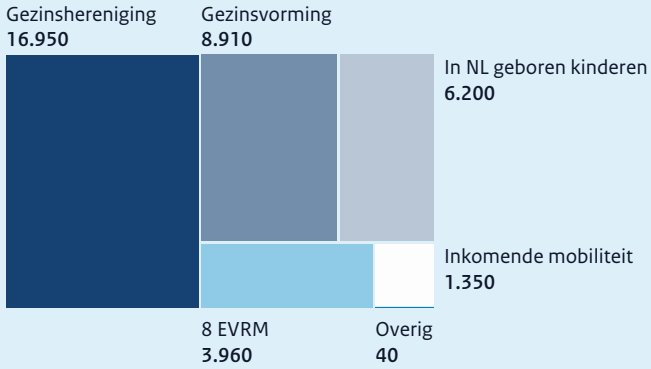


EU

Vanwege het vrij verkeer van personen hebben EU-burgers in beginsel het recht om zich in Nederland te vestigen. Iemand van buiten de EU dient een verblijfsvergunning aan te vragen.

VERLEENDE VERBLIJFSVERGUNNINGEN FAMILIE EN GEZIN VOOR NIET EU-MIGRANTEN

IND | 2024



▼ **-7%** t.o.v. 2023

Over gezinsmigratie en nareis

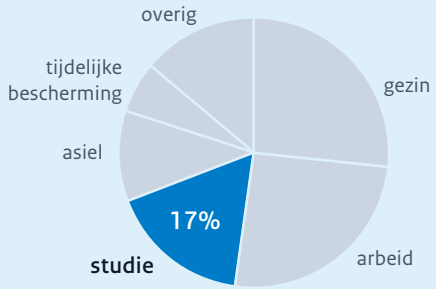
Gezinsleden kunnen naar Nederland komen vanwege gezinshereniging (bestaand gezin) en gezinsvorming (nieuw te vormen gezin). Deze gezinsleden kunnen zich voegen bij iemand met de Nederlandse nationaliteit maar bijvoorbeeld ook bij een arbeidsmigrant.

Asielvergunninghouders kunnen binnen 3 maanden een mvv-nareisaanvraag doen. Dit valt onder asielmigratie. Na deze 3 maanden is er de mogelijkheid tot reguliere gezinshereniging.

Studiemigratie

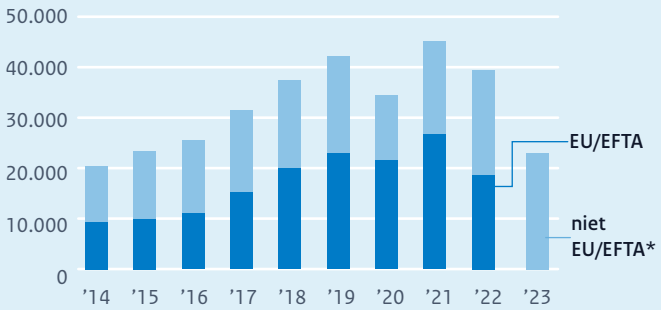
AANDEEL STUDIE VAN MIGRATIE IN NEDERLAND

CBS | gemiddelde 2013-2022



INSTROOM STUDIEMIGRATIE

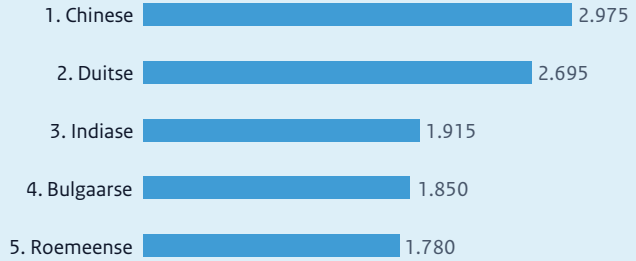
CBS



**2023 niet beschikbaar voor EU/EFTA*

INSTROOM NATIONALITEITEN STUDIEMIGRATIE

CBS | 2022



Vanwege het vrij verkeer van personen hebben EU-burgers in beginsel het recht om zich in Nederland te vestigen. Iemand van buiten de EU dient een verblijfsvergunning aan te vragen.

VERBLIJFSAANVRAGEN VOOR STUDIE

IND | 2024

22.040 aanvragen ingediend

▼ **-5%** t.o.v. 2023

22.240 beslissingen genomen ▶ **99%** ingewilligd

▼ **-4%** t.o.v. 2023

INSCHRIJVINGEN INTERNATIONALE STUDENTEN IN HET HOGER ONDERWIJS

DUO | studiejaar 2024-2025

Inschrijvingen internationale studenten: **40.310**

▼ **-4%** t.o.v. studiejaar 2023-2024

2024-2025

Uit de EER: **27.290**

▼ **-6%** t.o.v. 2023-2024

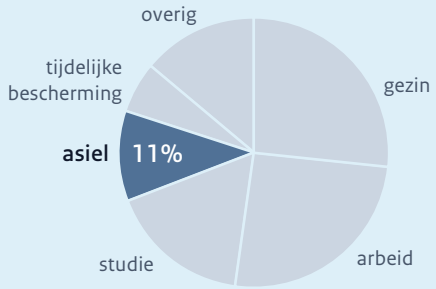
Niet-EER: **13.020**

▼ **-1%** t.o.v. 2023-2024

Asielmigratie

AANDEEL ASIEL VAN MIGRATIE IN NEDERLAND

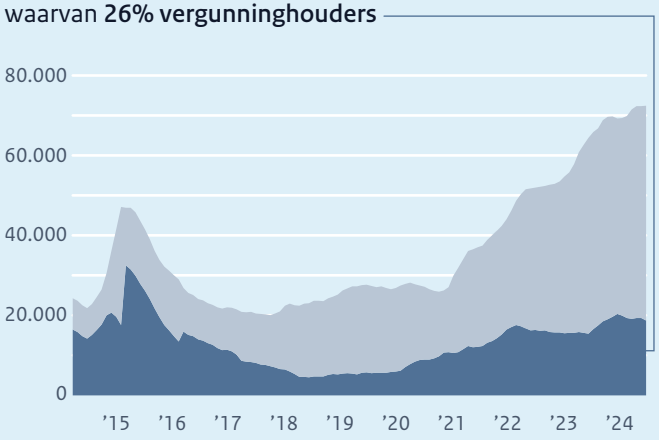
CBS | gemiddelde 2013-2022



OPVANG IN NEDERLAND

CBS

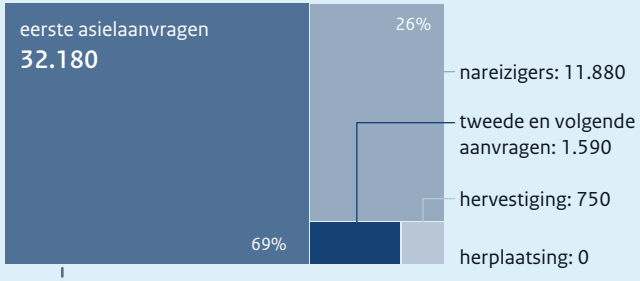
72.510 bewoners op 31 december 2024,
waarvan **26% vergunninghouders**



ASIELINSTROOM IN NEDERLAND

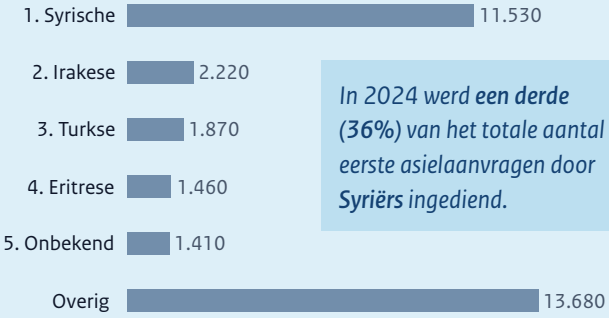
IND | 2024

46.400 asielaanvragen



Nationaliteit

(aantal eerste asielaanvragen)



*In 2024 werd **een derde (36%)** van het totale aantal eerste asielaanvragen door **Syriërs** ingediend.*

Amv

(aantal eerste asielaanvragen)

3.940 eerste asielaanvragen door amv,
waarvan **50%** door Syriërs.

NAREIS

IND | 2024

30.850 MVV nareis aanvragen
86% inwilligingin eerste aanleg

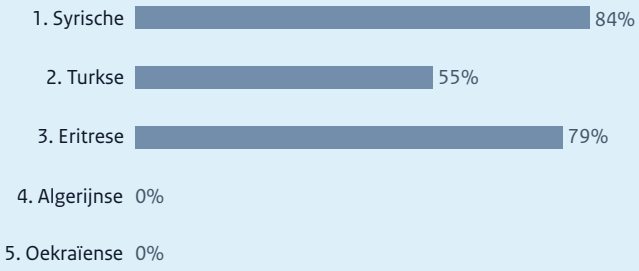
- Aantal ingereisde nareizigers asiel: **11.880**
- Aantal 8 EVRM aanvragen ingediend: **16.020**
  61% inwilligingin eerste aanleg

INWILLIGINGSPERCENTAGE

IND | 2024

54% inwilligingeerste asielaanvragen

Top 5 afgehandelde eerste asielaanvragen



Toezicht en vertrek

GRENSTOEZICHT

*Controle op juiste documenten voor **toegang***

123.655 toegangsweigeringen in de EU

- ▶ **239.000 irreguliere grensoverschrijdingen** aan de EU-buitengrenzen
  - ▼ **-38%** t.o.v. 2023

3.800 toegangsweigeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen van Nederland

- ▶ **76,2 miljoen reizigers** via vijf Nederlandse luchthavens

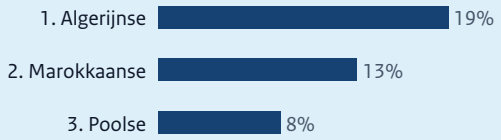
BINNENLANDS TOEZICHT

*Controle op juiste documenten voor **verblijf***

2.360 persoonsgerichte controles, waarvan bij 62% personen zonder verblijfsrecht zijn aangetroffen

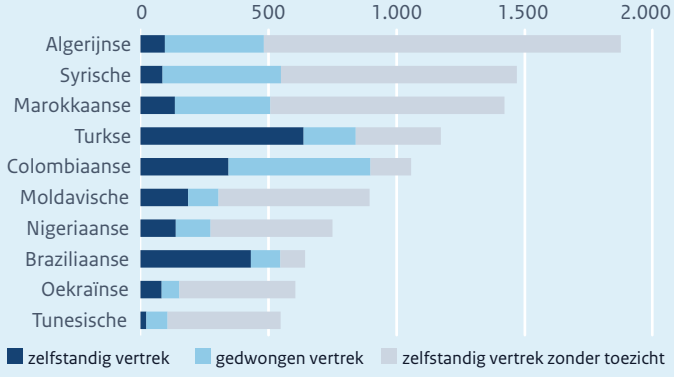
Minder controles, meer personen aangetroffen

3.590 vreemdelingen ingestroomd in vreemdelingenbewaring, met de volgende nationaliteiten:



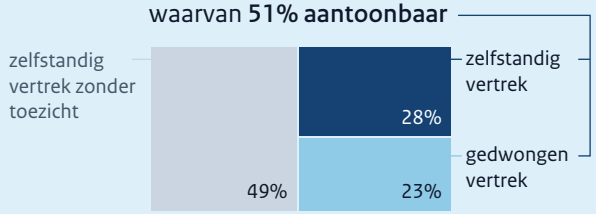
KETENBREED VERTREK

21.690 personen vertrokken,
waarvan **54% aantoonbaar**



VERTREK UIT CASELOAD DTenV

11.730 personen vertrokken,
waarvan **51% aantoonbaar**



- ▶ **Top 3 nationaliteiten** aantoonbaar vertrek via DTenV:
  1. Algerijnse
  2. Syrische
  3. Marokkaanse
- ▶ **53%** van het zelfstandig vertrek via **IOM of NGO's**

VERTREK EU

110.385 derdelanders aantoonbaar vertrokken
na ontvangst van een terugkeerbesluit (EU-breed)

- ▶ **21.410** ondersteund door **IOM in 2023**
- ▶ **56.260** ondersteund door **Frontex**

OPENBARE ORDE

- ▶ **300** ongewenst-verklaringen
- ▶ **150** zware inreis-verboden
- ▶ **20** ingetrokken assielvergunningen
- ▶ **70** afgewezen assielaanvragen

INSTROOM IN VREEMDELINGENBEWARING

Totale instroom: **3.590**

▲ **+10%** t.o.v. 2023

Zonder rechtmatig verblijf: **3.080**
▲ **+10%** t.o.v. 2023

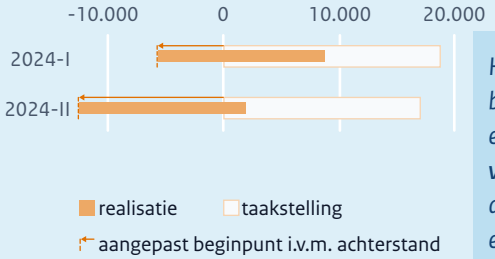
Grensdetentie: **510**
▲ **+12%** t.o.v. 2023

Huisvesting, inburgering, Nederlanderschap en staatloosheid

HUISVESTING VERGUNNINGHOUDERS

COA | *2024*

30.045 realisatie van **35.750** taakstelling gemeenten



Het jaar werd begonnen met een achterstand van 6.403 en afgesloten met een achterstand van 12.105

ONDERSTEUNING GEMEENTEN BIJ HUISVESTING

- **Doorstroomlocaties**
  16 gemeenten
  1.000 plekken gerealiseerd
- **Hotel- en accomodatieregeling (HAR)**
  1.760 opgevangen via HAR en
  2.080 doorgestroomd naar gemeenten
- **Stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen**
  9.180 flexwoningen gerealiseerd
- **Regeling huisvesting grote gezinnen vergunninghouders**
  29 projecten aangevraagd door **23** gemeenten

INBURGERINGSPLICHT

CBS | *2022-2024**

Wie is inburgeringsplichtig?

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

97.745 personen inburgeringsplichtig (Wi2021)

Instroom inburgeringsplichtigen 2022-2024
(aantal personen)

Uitstroom inburgeringsplichtigen 2022-2024
(aantal personen)

** De inburgeringsplichtigen moeten binnen een termijn van 3 jaar aan de inburgeringsplicht voldoen. In 2024 is voor de meerderheid van de inburgeringsplichtigen de inburgeringstermijn nog niet verstreken. Er wordt daarom gerapporteerd over de cohorten 2022-2024.*

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

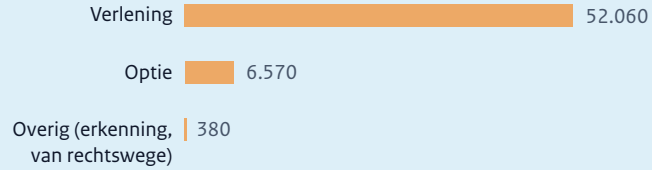
NEDERLANDERSCHAP

CBS | *2024**

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

59.000 personen verkregen Nederlanderschap

Wijze van verlening en verkrijgen Nederlanderschap
(aantal personen)



** Voorlopige cijfers*

STAATLOOSHEID

CBS | *1 januari 2024*

4.745 staatloze personen woonachtig in Nederland

▼ **-8%** t.o.v. 2023

Hoofdstuk 1
Een effectief en rechtvaardig migratiebeleid

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

Trajecten langere termijn

Asiel- en Migratiepact

Op 14 mei 2024 heeft de Raad van de Europese Unie het Asiel- en Migratiepact (Migratiepact) officieel aangenomen. Op 6 december 2024 is het nationaal implementatieplan ter uitvoering van het Migratiepact aan de Europese Commissie aangeboden, waarin ook de nieuwe asielprocedure is opgenomen.[4] Het Migratiepact beoogt onder meer dat vreemdelingen aan de buitengrenzen van de EU worden gescreend en dat er ook in andere EU-lidstaten een versnelde grensprocedure komt voor asielzoekers uit landen met een laag inwilligingspercentage. Voor asielzoekers van wie de asielaanvraag in de asielgrensprocedure is afgewezen geldt een terugkeergrensprocedure. Ook bevat het Migratiepact geharmoniseerde regels op het terrein van het asielrecht, zowel inhoudelijk als procedureel. Het ingestelde solidariteitsmechanisme voorziet in bijstand aan lidstaten, waarvan is vastgesteld dat zij onder hogere migratiedruk staan, door de andere lidstaten. De nieuwe regels zijn neergelegd in negen verordeningen en één richtlijn en treden per 12 juni 2026 in werking. Ook vereist het Migratiepact majeure aanpassingen in de asielprocedure. Een belangrijke wijziging is onder meer het schrappen van onverplichte nationale procedurestappen, om zo tot een efficiëntere asielprocedure te komen. Dit biedt kansen om de bestaande asielprocedure te herzien en te verbeteren. In 2025 wordt, zowel in de EU als in Nederland, gewerkt aan de implementatie van het Migratiepact.

Rapport Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

Op 15 januari 2024 is het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (SDO) aan het kabinet aangeboden. De staatscommissie bepleit het vormgeven van een gematigde groei van de bevolking naar 19 à 20 miljoen mensen in 2050 om de druk op de woningmarkt, de zorg en het onderwijs het hoofd te bieden en economische groei te ondersteunen.

In de zomer van 2025 worden de resultaten van een verkenning naar de beste manier om binnen het Rijk tot een domeinoverstijgende, meerjarige programmatische aanpak op demografische ontwikkelingen te komen verwacht. Deze uitkomsten zullen gedeeld worden met de Kamer.

Migratiepartnerschappen

Migratie is per definitie een internationaal fenomeen; internationale samenwerking in Europa en daarbuiten is dus essentieel. Effectieve internationale samenwerking met landen buiten Europa wordt mede vormgegeven via brede, strategische partnerschappen. Er wordt daarbij ook ingezet op innovatieve vormen van migratiesamenwerking en in multilateraal verband ingespannen voor betere internationale afspraken over migratie.

Reguliere migratie

Arbeidsmigratie

Mede in navolging van het rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek gestart naar Arbeidsmigratie, dat in juni 2025 wordt afgerond. Daarnaast is de SER gevraagd om een advies op te leveren over selectieve en gerichte arbeidsmigratie, dat ook in de zomer van 2025 wordt verwacht.

Daarnaast wordt de integrale uitvoering van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten (Aanjaagteam) voortgezet. Zo wordt er onder andere gewerkt aan betere ondersteuning aan arbeidsmigranten, versterking van huurbescherming van arbeidsmigranten en verbetering van de registratie van arbeidsmigranten om zo meer zicht te verkrijgen op de doelgroep.

[4] Kamerstukken II 2024/2025, 35 612, nr. K.

Een van de belangrijkste aanbevelingen van het Aanjaagteam is het opzetten van een toelatingsstelsel voor bestaande en startende uitzendbureaus. Dit stelsel moet een belangrijke bijdrage leveren aan het tegengaan van misstanden in de uitleensector, waaronder bij arbeidsmigranten. Het wetsvoorstel hiervoor is de Wet toelating terbeschikkingstelling van arbeidskrachten (Wtta). Het voorstel is in behandeling bij het parlement. Het wordt met dit wetsvoorstel voor uitleners verboden om zonder toelating arbeidskrachten in Nederland ter beschikking te stellen. Ondernemingen die arbeidskrachten inhuren (inleners) kunnen dan geen zaken meer doen met niet-toegelaten uitleners. Om toegelaten te worden tot het nieuwe stelsel moeten uitleners aan een aantal voorwaarden voldoen, waaronder het verkrijgen van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG), het overmaken van een waarborgsom en aantonen dat ze voldoen aan relevante wetgeving. Er zal periodiek worden gecontroleerd of de uitleners nog aan alle eisen voldoen.

Hogere boetes bij illegale tewerkstelling

Uit een uitspraak van de Raad van State[5] volgt dat in het boetebeleid voor de Wet arbeid vreemdelingen meer rekening moet worden gehouden met de mate van verwijtbaarheid, zodat een werkgever die opzettelijk de wet overtreedt een hogere boete krijgt dan een werkgever die eenmalig en niet opzettelijk dezelfde overtreding begaat. Het boetebeleid bij de Wet arbeid vreemdeling is mede gelet op deze uitspraak aangepast. De Nederlandse Arbeidsinspectie kan voor overtredingen die vanaf 1 februari 2025 zijn geconstateerd hogere boetes opleggen aan werkgevers die vreemdelingen illegaal tewerkstellen, daarbij is de hoogte van de boete afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid. De boetes kunnen oplopen tot 11.250 euro per arbeidskracht.

Oneigenlijke detachering van derdelanders

In het rapport 'Geen derderangsburgers' constateert de Adviesraad Migratie dat gedetacheerde arbeid een groeiend fenomeen is dat ongewenste gevolgen kan hebben voor gedetacheerde derdelanders, met name in arbeidsintensieve sectoren.[6] Het gaat dan bijvoorbeeld om afhankelijkheid van hun werkgever als het gaat om huisvesting en gebrek aan kennis van de taal. Een bijkomende kwetsbaarheid voor gedetacheerde derdelanders is dat ze vaak afhankelijk zijn van hun werkgever voor de verblijfs- en werkvergunning. Binnen de EU geldt dat detachering een onderdeel is van het vrij verkeer van diensten. Het mag echter niet leiden tot oneerlijke concurrentie op arbeidsvoorwaarden, gebrekkige bescherming van werknemers en omzeiling van nationaal toelatingsbeleid.

Momenteel wordt daarom, mede naar aanleiding van de motie-Paternotte c.s.[7], gewerkt aan een verkenning naar stappen die gezet kunnen worden om de oneigenlijke detachering van derdelanders via EU-lidstaten tegen te gaan. Hierin zullen verschillende opties worden onderzocht. Zoals onder meer het verduidelijken en concretiseren van het Europese en nationale juridische kader. In de verkenning komen ook opties als het versterken van grensoverschrijdend toezicht en handhaving, meer voorlichting en het uitsluiten van detachering onder een bepaalde inkomensgrens aan bod. De verkenning is in juli 2025 met de Kamer gedeeld.[8] Los van deze verkenning zet het kabinet zich op Europees niveau in om oneigenlijke detachering van derdelanders hoog op de agenda te krijgen.

Kennismigratie

Kennismigratie blijft van essentieel belang voor de Nederlandse kenniseconomie, innovatiekracht en het vestigingsklimaat in Nederland. Om gerichter kennismigranten aan te trekken en te ontvangen op een manier die bij Nederland past wordt de effectiviteit en uitvoerbaarheid van verschillende varianten om de eisen van de kennismigrantenregeling te verhogen of aan te scherpen onderzocht. Bijvoorbeeld door aanpassing van de salariscriteria of de voorwaarden waaronder bedrijven als erkend referent worden aangemerkt. De Tweede Kamer wordt hier voor de zomer 2025 over geïnformeerd.

---

5 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1973.

6 Adviesraad Migratie, Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving, 13 maart 2024.

7 Kamerstukken II 2023/2024, 29861, nr. 126.

8 Kamerstukken II 2024/2025, 29 861, nr. 162.

Daarnaast is de Richtlijn betreffende de Europese blauwe kaart (EBK) inmiddels grotendeels geïmplementeerd.[9] Tevens wordt bezien of en zo ja, welke fiscale voordelen onder de extra-territoriale kostenregeling (ETK-regeling) kunnen worden versoberd. In het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Arbeidsmigratie worden opties hiervoor onderzocht. Onder de ETK-regeling valt ook de zogenoemde 30%-regeling. Werknemers die voldoen aan een looncriterium kunnen hier gebruik van maken. Op dit moment is de maximale forfaitaire onbelaste vergoeding 30%. Vorig jaar zomer heeft het kabinet besloten de stapsgewijze versobering van de 30%-regeling gedeeltelijk terug te draaien. Per 2027 wordt een forfait van 27% ingevoerd. De regeling levert een bijdrage aan het vestigingsklimaat en uit de recente evaluatie blijkt dat de regeling succesvol is in het aantrekken van kennismigranten.[10]

Maatregelen om misbruik van uitleenconstructies tegen te gaan

Erkend referenten kunnen kennismigranten aan derden uitlenen via uitzenden of via payrolling. Sinds 2018 zijn bij de IND diverse signalen naar voren gekomen waaruit geconcludeerd kan worden dat de uitleenconstructie gevoelig is voor misbruik en dat misbruik ook plaatsvindt. Daarom worden maatregelen genomen om dit tegen te gaan. Erkend referenten kunnen straks geen kennismigranten meer uitlenen aan andere partijen, tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie. Wanneer sprake is van een uitzonderingscategorie wordt éénmalig een verblijfsvergunning aan de uitlener verstrekt van beperkte duur. Hiermee wordt verwacht dat de grootste risico's ten aanzien van misbruik kunnen worden ondervangen, zonder al te grote invloed op het vestigings- en ondernemingsklimaat. Daarnaast zullen aanvullende plichten, zoals een vergewisplicht, worden geïntroduceerd en zal de reeds bestaande zorgplicht voor uitleners nader worden gedefinieerd. Een en ander vereist aanpassing in wet- en regelgeving en inwerkingtreding is voorzien voor 1 januari 2027.

Kennisveiligheid

Toegang tot Nederland en de Nederlands arbeidsmarkt mag er niet toe leiden dat gevoelige kennis of technologie ongewild kan worden overgedragen aan vijandige statelijke actoren. Het vraagstuk van kennisveiligheid speelt breed. Waar het internationale kenniswerkers betreft wordt momenteel door het ministerie van Economische Zaken onderzocht hoe risico's op ongewenste kennis- en technologieoverdracht door individuele kenniswerkers kunnen worden tegengegaan, waarbij nationale veiligheid en een aantrekkelijk ondernemingsklimaat in balans blijven. Daarnaast worden onder leiding van het ministerie van Asiel en Migratie maatregelen uitgewerkt om misbruik van de erkend referent status van bedrijven te voorkomen, zodat statelijke actoren minder makkelijk toegang kunnen krijgen tot het netwerk binnen bepaalde sensitieve sectoren. Hiervoor is een concept beoordelingskader ontwikkeld dat momenteel middels hypothetische testcasussen binnen een pilot nader wordt uitgewerkt en getest.

Studiemigratie

Wet Internationalisering in Balans

Het ministerie van OCW heeft op 8 mei 2024 een wetsvoorstel ingediend om de internationalisering van het hoger onderwijs duurzaam in balans te brengen, waarbij ook de maatschappelijke voor- en nadelen worden meegewogen. Dit wetsvoorstel, Wet internationalisering in balans (hierna: WIB), introduceert taal- en regiemaatregelen om de positie van Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te versterken. Een van de maatregelen is het inzetten van een meer gerichte numerus fixus om de internationale studentenstromen te sturen en beheersen. Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de maatregelen zullen de onderwijsinstellingen, gezamenlijk met de onderwijskoepels, moeten komen tot een zelfregie-aanpak rond de instroom van internationale studenten.

---

9 Staatsblad 2024, 150.

10 Kamerstukken II 2023/2024, 36 418, nr. 145. Zie voor de evaluatie: Kunde, Kosten en Keuzes | Rapport | Rijksoverheid.nl.

Asiel

Asielnoodmaatregelenwet

Voorgaande jaren hebben ontwikkelingen met betrekking tot de in-, door- en uitstroom gezorgd voor druk op de asielketen. Het demissionaire kabinet heeft daarom een omvangrijke Asielnoodmaatregelenwet ("de Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met maatregelen om de asielketen te ontlasten en de instroom van asielzoekers te verminderen") opgesteld en daarnaast een tweestatusstelsel in te voeren en nareis te beperken.

Op 20 december 2024 werd de Asielnoodmaatregelenwet ter advies bij de Raad van State ingediend. De beoogde Asielnoodmaatregelenwet bevat zes maatregelen:

1. kortere duur verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (drie in plaats van vijf jaar);
2. afschaffing nieuwe verblijfsvergunningen asiel voor onbepaalde tijd;
3. verruiming mogelijkheden tot ongewenstverklaring;
4. afschaffing voornemenprocedure;
5. beperking nareismogelijkheden tot het kerngezin;
6. efficiëntere behandeling (herhaalde) aanvragen.

Tweestatusstelsel

Het voorstel tot invoeren van een tweestatusstelsel betekent dat bij de verlening van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd onderscheid wordt gemaakt tussen verblijfsvergunning die wordt verleend aan de vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag en aan de vreemdeling die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Met het invoeren van het tweestatusstelsel is het mogelijk om aanvullende en minder gunstige voorwaarden te stellen aan het nareizen van familieleden van personen met de subsidiaire beschermingsstatus binnen de kaders van de Gezinsherenigingsrichtlijn.

Ook wordt in het wetsvoorstel de groep die in aanmerking komt voor gezinshereniging via nareis teruggebracht tot die gezinsleden die behoren tot het kerngezin. Deze beperking geldt zowel voor de nareis van gezinsleden van vluchtelingen, als voor de nareis van vreemdelingen met de subsidiaire beschermingsstatus.

De wetten zijn op 3 juli jl. aangenomen door de Tweede Kamer en naar de Eerste Kamer ter behandeling.

Identificatie en Registratie

Per 1 januari 2025 heeft de politie de taakuitvoering betreffende de identificatie en registratie van asielzoekers overgedragen aan de Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA). Het herontwerp van het proces gebeurt in nauwe samenhang en samenloop met de implementatie van het Migratiepact. Per 12 juni 2026 zal IND de identificatie en registratie als screeningsautoriteit op zich nemen. Aan de buitengrens is de KMar per 12 juni 2026 de screeningsautoriteit voor een deel van de screening.

Spreidingswet

De Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) is op 1 februari 2024 in werking getreden. Gemeenten hebben met deze wet een wettelijke taak in de opvang van asielzoekers. Het doel van de wet is om te komen tot voldoende opvangplekken en een evenwichtiger verdeling van asielzoekers over provincies en gemeenten. Het thans demissionaire kabinet heeft aangegeven de Spreidingswet te willen intrekken en is hiertoe op 11 april 2025 akkoord gegaan met een contourennota. In deze contourennota wordt een schets gegeven van de wijze waarop het kabinet deze intrekking wil vormgeven. Onderdeel is een samenhangend pakket waarmee in voldoende beschikbare plekken kan worden voorzien, evenals maatregelen om ervoor te zorgen dat statushouders uit de asielopvang gaan zonder dat daar de sociale woningvoorraad voor gebruikt wordt (zie ook doorstroom vergunninghouders uit de asielopvang). Voor deze intrekking is een wetswijziging nodig.

Versobering van de opvang

Op 18 april 2025 is de Kamer geïnformeerd over verschillende maatregelen ten aanzien van de versobering van de opvang van asielzoekers.[11] De maatregelen omvatten o.a. het uitbreiden van de Regeling eigen bijdrage asielzoekers (Reba) met een eigen bijdrage voor zorgkosten, het uitbreiden van mogelijkheden om zo veel mogelijk asielzoekers zelf te laten koken vanuit het oogpunt van kostenbesparing en bevorderen van zelfredzaamheid en het uitbreiden van de inhuisregistratie.

Aanpak overlast

De nationale aanpak van overlastgevende asielzoekers kenmerkt zich door 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 2024 werd de pilot procesoptimalisatie gecontinueerd. Binnen deze aanpak worden kansarme aanvragen van asielzoekers die overlast veroorzaken binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving versneld afgehandeld. De inzet is om de pilot structureel in te richten en landelijk uit te rollen, zodat procedures van overlastgevende asielzoekers snel en slagvaardig zullen worden afgedaan.

In maart 2024 werd na een negatieve uitspraak van de rechtbank de plaatsing op de procesbeschikbaarheidsaanpak (pba) in Ter Apel gestopt en bezien welke (juridische) aanpassingen noodzakelijk zijn om tot een doorstart te komen. Dit resulteerde in de pilot procesbeschikbaarheidsaanpak in Ter Apel in de vorm van een escalatieladder met verschillende tredes. In februari 2025 is gestart met tweemaal daagse inhuisregistratie en een verscherpte toezichtlocatie als tweede trede. Per 1 juni is een procesbeschikbaarheidslocatie toegevoegd aan de procesbeschikbaarheidsaanpak.

Op verschillende locaties in het land waar veel overlast door asielzoekers werd ervaren, zijn mobiele toezichtteams aangesteld. In 2024 is de aanbesteding gestart om deze vorm van toezicht te bestendigen. Inmiddels is de aanbesteding afgerond en is de aanbesteding aan drie partijen gegund, tussen welke een minicompetitie zal volgen voor een nadere opdracht per gemeente. Naar aanleiding van de uitkomst van de minicompetitie, zullen de partijen (voor nu) ingezet worden in zeven gemeenten.

Tegen asielzoekers die een misdrijf plegen, is de inzet van de strafrechtketen om lik-op-stuk toe te passen, zodat snel duidelijk is welke sanctie wordt opgelegd. Denk daarbij aan de inzet van (super) snelrecht en directe tenuitvoerlegging van de sanctie.

Daarnaast wordt ingezet op terugkeer. Zoals eerder gemeld aan de Kamer is onder het vorige kabinet structureel 15 miljoen euro gereserveerd voor het bevorderen van terugkeer, met specifieke aandacht voor afgewezen asielzoekers die overlastgevend gedrag vertonen. Een thematisch team van Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) zet zich in om de zaken van overlastgevers snel en slagvaardig te laten behandelen. De samenwerking tussen het OM en DTenV met betrekking tot mogelijke uitzettingen van vreemdelingen ten aanzien van wie nog een strafrechtelijk onderzoek dan wel strafzaak loopt, is verbeterd. Indien het OM geen bezwaar heeft tegen de voorgenomen uitzetting van vreemdelingen ten aanzien van wie nog een strafrechtelijk onderzoek of strafzaak loopt, kan de geplande uitzetting doorgang vinden. De gebruikelijke voorwaarden en afhankelijkheden voor een geslaagd vertrek, zoals de beschikbaarheid van een (vervangend) reisdocument, blijven natuurlijk bestaan.

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

Oekraïense ontheemden

De werking van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) loopt nu tot en met 4 maart 2026. Naar verwachting wordt eind juni in de Raad van de Europese Unie besloten dat de RTB met een jaar wordt verlengd, waarmee de werking van de RTB doorloopt tot en met 4 maart 2027.

[11] Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3397.

Tegelijkertijd moet er worden nagedacht over de lange termijn. Het demissionaire kabinet zet maximaal in op de ondersteuning van terugkeer van ontheemden naar (delen van) Oekraïne, wanneer dat veilig kan. Dit is noodzakelijk voor de wederopbouw van Oekraïne en ook nadrukkelijk de wens van de Oekraïense autoriteiten. Op dit moment is de oorlog helaas nog niet voorbij, maar het is van belang om voorbereid te zijn zodra terugkeer mogelijk is. Terugkeer kan een langdurig en gefaseerd proces zijn, zelfs als er een wapenstilstand of vredesakkoord zou worden bereikt.

Zoals ook is toegelicht in de Kamerbrief van 31 januari 2025, zal een terugkeerprogramma, zoals voorzien in de RTB,[12] nader worden uitgewerkt.[13] Dit terugkeerprogramma[14] is erop gericht ontheemden uit Oekraïne georganiseerd, gefaseerd, duurzaam en begeleid terug te laten keren. Hiermee komen we tegemoet aan de wens van Oekraïne om met behulp van hun eigen burgers in de toekomst het land weer op te bouwen en houden we ook rekening met het absorptievermogen van de Oekraïense samenleving en de capaciteit van de Nederlandse asielketen.

Onder de RTB is in 2024 ook ingezet op participatie en zelfredzaamheid van ontheemden uit Oekraïne die in Nederland verblijven. Zo betalen volwassen ontheemden uit Oekraïne met inkomsten per 1 juli 2024 een eigen bijdrage als zij gebruikmaken van gemeentelijke opvang. Aansluitend wordt in 2025 verkend hoe de eigen bijdrage voor werkende ontheemden uit Oekraïne verhoogd kan worden. Tevens is de inzet om ontheemden uit Oekraïne maximaal en passend te laten participeren op de Nederlandse arbeidsmarkt[15], zodat zij zelfredzaam kunnen zijn en bij kunnen dragen aan de Nederlandse samenleving en economie.

Verder is het aanmeldproces voor ontheemden uit Oekraïne in Nederland aangescherpt. Er worden nu termijnen gehanteerd waarbinnen ontheemden zich bij de IND moeten melden voor een check op de voorwaarden van de RTB. Daarnaast is triage beschikbaar gemaakt voor gemeenten waardoor zij vóór inschrijving van de ontheemde in de BRP al (onder bepaalde voorwaarden) bij de IND kunnen nagaan of iemand onder de RTB valt.

Tot slot heeft eind 2024 het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ EU) antwoord gegeven op de prejudiciële vragen die aan het Hof gesteld waren door de Afdeling en de rechtbank Amsterdam over derdelanders uit Oekraïne met een tijdelijke verblijfsvergunning aldaar. Nederland mocht de tijdelijke bescherming van deze groep derdelanders beëindigen. Terugkeerbesluiten mochten nog niet worden genomen indien er nog verblijfsrecht op grond van de RTB was. De Afdeling heeft inmiddels einduitspraak gedaan en heeft in lijn met het arrest van het HvJ EU geoordeeld. De Kamer is per brief d.d. 3 juni geïnformeerd op de wijze waarop hier opvolging aan zal worden gegeven.[16]

Onderwijs

Het onderwijs aan nieuwkomers (zoals ontheemden uit Oekraïne, minderjarige asielzoekers, alleenstaande minderjarige vreemdelingen en kinderen van arbeidsmigranten) staat al langere tijd onder druk. In oktober 2023 is de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs in werking getreden (de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden (2022) is per 1 augustus 2024 vervallen). Op grond van deze wet krijgen gemeenten de mogelijkheid om in acute situaties een verzoek te doen aan de demissionair staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap om de onderwijscapaciteit voor alle groepen leer- of kwalificatieplichtige nieuwkomers snel op te schalen en een tijdelijke nieuwkomersvoorziening in te richten.

Een school kan zo in een voorziening afwijken van de voorschriften voor onderwijstijd, onderwijsinhoud en bevoegd personeel. In 2024 hebben 9 gemeenten hier gebruik van gemaakt.

In 2024 is een onderzoeksprogramma gestart om de ontwikkeling rond deze voorzieningen te volgen. Bij de behandeling van de Wet tijdelijke onderwijsvoorzieningen in het onderwijs is aan de Tweede Kamer toegezegd om in 2023 te verkennen of, en zo ja, op welke wijze, een structureel

---

12 Artikel 21, derde lid, RTB.

13 Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3346.

14 Het programma is vrijwillig, maar deelnemers moeten akkoord gaan met de voorwaarde om hun onderliggende asielproces in te trekken om deel te kunnen nemen.

15 Kamerstukken II 2024/2025, 36 045, nr. 187.

16 Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3434.

kader van het onderwijs aan nieuwkomers vorm zou kunnen krijgen. De resultaten en vervolgstappen van deze toekomstverkenning zijn op 24 juni met de Kamer gedeeld.[17]

Toezicht en vertrek

Schengen

Op 31 maart 2024 zijn de personencontroles aan de lucht- en maritieme binnengrenzen met en tussen Roemenië en Bulgarije opgeheven. Op 1 januari 2025 zijn ook de personencontroles aan de landbinnengrenzen afgeschaft. Roemenië en Bulgarije zijn daarmee sinds 1 januari 2025 volwaardig lid van de Schengenzone. Incidentele controles vinden wel nog plaats tussen de Roemeens-Hongaarse grens en de Roemeens-Bulgaarse grens.

Sinds 9 december 2024 maakt Nederland gebruik van de mogelijkheid uit de Schengengrenscode om, bij wijze van uitzondering, grenstoezicht aan de binnengrenzen in te voeren voor een periode van 6 maanden. Over de eerste resultaten van deze controles is de Tweede Kamer bij brief van 21 maart 2025 geïnformeerd.[18]

Mensensmokkel en mensenhandel

Om mensensmokkel tegen te gaan, wordt blijvend ingezet op de verdere implementatie van het Beleidskader aanpak mensensmokkel 2023–2026, met name gericht op het aanpakken en verstoren van criminele netwerken in Nederland en daarbuiten.[19] Om uitvoering te geven aan het beleidskader werkt Nederland middels verschillende initiatieven en projecten onder meer samen met andere landen en EU-agentschappen zoals Europol, Eurojust en Frontex.

Tijdens de JBZ-Raad van december 2024 werd een Algemene Oriëntatie bereikt bij de herziening van de EU-mensensmokkelrichtlijn.[20] De nieuwe EU-mensensmokkelrichtlijn beoogt de verouderde Europese richtlijn uit 2002 te vervangen en stelt minimumnormen voor lidstaten om mensensmokkel effectiever te bestrijden. Door deze nadere richting binnen het Europese kader zal de behandeling van het in 2023 ingediende 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 ook weer verdere doorgang kunnen vinden.[21]

Ten aanzien van mensenhandel wordt op nationaal niveau gewerkt aan het uitbreiden en moderniseren van het wetsartikel waarin mensenhandel strafbaar is gesteld (273f Wetboek van Strafrecht). Het wordt hiermee makkelijker om misstanden in het kader van arbeidsmigratie aan te pakken. Daarnaast wordt binnen het Versterkte Actieplan ‘Samen tegen mensenhandel’[22] ingezet op 6 verschillende actielijnen, onder meer om meer zicht te krijgen op slachtoffers. Ook is op 24 juni 2024 de herziene mensenhandelrichtlijn gepubliceerd.[23] De Richtlijn beoogt om meer bescherming te bieden aan slachtoffers via voldoende opvangplekken, een goede samenwerking tussen autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de slachtoffers van mensenhandel en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de asielaanvragen.

Terugkeer

Om landen die onvoldoende meewerken aan terugkeer van hun onderdanen te bewegen om hun onderdanen terug te nemen, kan de Raad van de Europese Unie, op voorstel van de Europese Commissie, beperkende visummaatregelen nemen tegen deze landen. Zo heeft de Raad in 2024 – mede door de inzet van Nederland – maatregelen genomen tegen Ethiopië vanwege de tegenvallende terugkeersamenwerking. Daarnaast zijn in 2024 de maatregelen tegen Gambia gedeeltelijk ingetrokken, omdat de terugkeersamenwerking is verbeterd.

---

17 Kamerstukken II 2024/2025, 32 824, nr. 455.
18 Kamerstukken II 2024/2025, 30 821, nr. 267.
19 Kamerstukken II 2022/2023, 28 638, nr. 235.
20 Kamerstukken II 2024/2025, 32 317, nr. 907.
21 Kamerstukken II 2022/2023, 36 414, nr. 1-4.
22 Versterkt Actieplan programma Samen tegen mensenhandel | Rapport | Rijksoverheid.nl
23 Directive (EU) 2024/1712 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 amending Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims

In Europa heeft Nederland verder aangedrongen op een nieuw herzieningsvoorstel van de Terugkeerrichtlijn om zo de terugkeerprocedure te versimpelen, administratieve lasten te verminderen en mogelijkheden te creëren voor innovatieve oplossingen, bijvoorbeeld een terugkeerhub. De Europese Commissie heeft op 11 maart 2025 een voorstel voor een nieuwe terugkeerverordening gepresenteerd, ter vervanging van de huidige richtlijn. Ook is in de gehele EU een thematische Schengenevaluatie uitgevoerd om zo operationele oplossingen te vinden voor een efficiëntere en snellere terugkeerprocedure. In het kader van die evaluatie zijn diverse best practices opgehaald in Nederland. In Nederland is de ondersteuning bij vrijwillig vertrek van DTenV, IOM en ngo's gelijkgetrokken aan de ondersteuning die Frontex biedt via het EU Reintegration Programme om zo ongelijkheid te voorkomen.

Daarnaast wordt er momenteel ingezet op de uitbreiding van de capaciteit voor vreemdelingenbewaring. De eerste resultaten hiervan moeten in de tweede helft van 2025 zichtbaar worden.

Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring
In het najaar van 2024 heeft het kabinet een wijziging bij het wetsvoorstel Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring verstuurd naar de Raad van State voor advisering. Het wetsvoorstel moet onder andere voorzien in een bestuursrechtelijk kader voor vreemdelingenbewaring. Ook wordt het terugkeerproces verder verbeterd. Bijvoorbeeld door een verruiming van de ophoudtermijn, inclusief een verlengingsmogelijkheid, waardoor de KMar en politie meer tijd krijgen voor het opleggen van een bewaringsmaatregel. Ook kan medewerking aan terugkeer worden gevorderd en afgedwongen en wordt het niet meewerken aan terugkeer strafbaar. Het advies van de Raad van State is gepubliceerd op 24 maart 2025. Momenteel wordt de novelle aangepast zodat het zo spoedig mogelijk naar de Tweede Kamer verzonden kan worden. Hierop volgend zal de verdere wetsbehandeling plaatsvinden.

Landelijke Vreemdelingenvoorziening (LVV)
Sinds 2019 werkten vijf pilotgemeenten, rijkspartijen en de VNG in het kader van de LVV samen om bestendige oplossingen te vinden voor vreemdelingen zonder recht op verblijf en opvang. Een bestendige oplossing kan ofwel vertrek (terugkeer en doormigratie) of, indien aan de orde, verblijf zijn. Het kabinet heeft de rijksbijdrage aan de LVV per 1 januari 2025 beëindigd. Daartoe is de mandaatregeling ingetrokken en zijn de convenanten niet verlengd.

Huisvesting, inburgering en naturalisatie

Doorstroomlocaties/flexibele huisvesting
De druk op de asielopvang is groot, mede door het grote aantal vergunninghouders dat in de opvang verblijft. Om de doorstroom vanuit COA-opvang naar gemeenten te bevorderen is in 2024 gestart met het inrichten van doorstroomlocaties. Doorstroomlocaties zijn (on)zelfstandige wooneenheden waar vergunninghouders al dan niet tijdelijk kunnen verblijven en eventueel kunnen starten met inburgeren in of nabij de gemeente waar zij aan gekoppeld zijn. De pilotfase van het programma Doorstroomlocaties werd in 2024 afgerond. Hiermee zijn in 2024 in totaal circa 1.000 plekken gerealiseerd, verdeeld over 16 doorstroomlocaties. De opgedane ervaringen van de bestaande doorstroomlocaties zijn benut bij de doorontwikkeling van de doorstroomlocaties (nieuwe stijl). Vanuit het Rijk zijn vergoedingen voor transitie en exploitatie van locaties beschikbaar (Regeling huisvesting vergunninghouders in doorstroomlocaties).

Het demissionair kabinet vindt het belangrijk dat er een gelijk speelveld komt voor de huisvesting van vergunninghouders en andere woningzoekenden in Nederland.[24] Het demissionair kabinet is met dat doel voornemens om een verbod in te voeren op het geven van voorrang op een sociale huurwoning aan vergunninghouders. Het demissionair kabinet wil dat een groter beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van vergunninghouders. Zo kunnen zij zelf naar huisvesting zoeken of mogelijk bij vrienden of familie terecht. Om de opties voor vergunninghouders en ook andere spoedzoekers te vergroten om zoveel mogelijk zelfstandig een woning te vinden, wordt ingezet op onzelfstandige huisvesting (woningdelen), de verdere ontwikkeling van doorstroomlocaties en andere vormen van flexibele huisvesting.

[24] Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3304.

Doorstroom van vergunninghouders uit de asielopvang
Naast bovengenoemde maatregelen heeft het thans demissionaire kabinet een aantal maatregelen aangekondigd om de uitstroom van vergunninghouders uit de asielopvang te bevorderen. Op de korte termijn worden een tweetal regelingen getroffen voor de verstrekking van een eenmalig bedrag aan gemeenten voor het versneld huisvesten van statushouders in onzelfstandige huisvesting. Het eenmalige bedrag is bedoeld voor de doorontwikkeling en financiële dekking van doorstroomlocaties.

Op de middellange termijn zullen meer mogelijkheden worden verkend voor het realiseren van (on)zelfstandige huisvestingslocaties voor doelgroepen zoals Oekraïense ontheemden, vergunninghouders en lokale spoedzoekers. Uitgangspunt is dat de te realiseren huisvesting bedoeld is voor verschillende doelgroepen, er geen extra druk komt op de sociale huurwoningvoorraad en dat vergunninghouders hier (huur) voor betalen. Dit maakt onderdeel uit van een samenhangend pakket dat momenteel verder uitgewerkt wordt door de ministeries van Asiel en Migratie, Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting
Het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting zorgt ervoor dat overheden kunnen sturen op hoeveel, waar en voor wie zij gaan bouwen. De wet moet zorgen voor voldoende betaalbare woningen, kortere procedures en gelijke kansen voor urgent woningzoekenden. Met de inwerkingtreding van deze wet moeten gemeenten, provincies en het Rijk een volkshuisvestingsprogramma opstellen. In dit volkshuisvestingsprogramma moet onder andere de woonbehoefte van aandachtsgroepen worden beschreven, zoals arbeidsmigranten. Gemeenten moeten daarbij ook bepalen wat het aandeel in de woonbehoefte van arbeidsmigranten in de woningbouwregio is. Verwacht wordt daarom dat gemeenten de opgave in regionaal verband afstemmen. Verlangd wordt dat iedere gemeente zijn aandeel voor huisvesting van aandachtsgroepen in de regio oppakt. Ook moeten gemeenten in het volkshuisvestingsprogramma de beleidsplannen ter verwezenlijking van de opgave voor arbeidsmigranten opnemen. Bijvoorbeeld in hoeverre zij nieuwe huisvesting willen bouwen of de bestaande woningvoorraad beter willen benutten.
Het wetsvoorstel is in het voorjaar van 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer.[25]

Vergunninghouders op de arbeidsmarkt
Betaald werk en het leren van de Nederlandse taal spelen een cruciale rol bij de integratie en inburgering.

Om de participatiegraad van vergunninghouders te verhogen is in samenwerking met de partijen uit de taskforce Voor een Inclusieve Arbeidsmarkt het plan van aanpak Statushouders Aan Het Werk opgesteld.[26] In 2024 is het plan verder uitgewerkt en is een start gemaakt met de uitvoering.[27]

1. Startbanen voor vergunninghouders. Als vergunninghouders, direct nadat ze zich in een gemeente vestigen, een betaalde baan aangeboden krijgen, participeren zij meteen op de arbeidsmarkt. Ook kunnen ze de Nederlandse taal leren op de werkvloer. In verschillende gemeenten wordt hiermee ervaring opgedaan.
2. Om het voor werkgevers aantrekkelijk te maken om vergunninghouders in dienst te nemen, is de subsidieregeling ondersteuning werkgever inzet statushouders (SOWIS) ontwikkeld. De regeling ondersteunt werkgevers bij activiteiten gericht op het leren van de vaktaal en de Nederlandse (werk)cultuur.
3. Het aanstellen van regionale verbinders vergunninghouders in de arbeidsmarktregio's. De regionale verbinder vervult een spilfunctie tussen werkgevers en gemeenten bij het opzetten en opschalen van (leer)werktrajecten voor vergunninghouders.

Ook zijn er nog diverse andere activiteiten ontwikkeld. Zo is het programma Taalbuddy's opgezet, waarbij nieuwkomers worden gekoppeld aan een 'buddy' die hen op informele manier helpen met het leren van de taal en opbouwen van een netwerk.

25 Kamerstukken II 2023/2024, 36 512, nr. 2.
26 Kamerstukken II 2022/2023, 32 824, nr. 381.
27 Kamerstukken II, 2023/2024, 32 824, nr. 412.

Inburgering

Op 1 januari 2025 was de Wet inburgering 2021 (Wi2021) drie jaar van kracht. Om de werking van de wet goed te kunnen volgen, is bij de totstandkoming van deze wet een uitgebreid monitoring- en evaluatieplan (M&E-plan) opgesteld. Conform dit plan zal eind 2025 de tussenevaluatie van de Wi2021 worden opgeleverd.

Ook in 2024 zijn in het kader van dit M&E-plan verschillende onderzoeken uitgevoerd. Uit een van deze onderzoeken is gebleken dat gemeenten, ondanks de complexe context waarin zij hun werk moeten doen, er in zijn geslaagd om de Wi2021 te implementeren. Tegelijkertijd blijkt dat zij bij de uitvoering tegen uitdagingen aanlopen, bijvoorbeeld op het gebied van de gewenste 'vroege start' van inburgering.[28] Eén van de grote belemmeringen die gemeenten ervaren bij de uitvoering van de vroege start, is de reisafstand tussen de COA-locatie en de gekoppelde gemeente en daarmee de reiskosten voor het volgen van onder andere taallessen in het kader van het inburgeringstraject. Daarom heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid besloten tijdelijk budget beschikbaar te stellen voor de reiskosten van inburgeraars die vanuit een COA-locatie met inburgering bezig zijn.[29] Vergunninghouders die op een COA-locatie wonen kunnen vanaf 1 juli 2025 tot en met 31 december 2026 een reiskostenvergoeding ontvangen via het COA.

Verder kwamen uit het onderwijsveld en gemeenten onder andere het signaal dat de eis van 800 uur taalles binnen de Z-route erg belastend en niet effectief kan zijn voor laag leerbare jongeren die van het praktijkonderwijs (pro), het voortgezet speciaal onderwijs (vso), entree-onderwijs (mbo niveau 1) of een Internationale Schakelklas (isk) afkomen. Daarom wordt het mogelijk gemaakt dat voor deze groep jonge inburgeraars hun gevolgde onderwijsuren Nederlandse taal en kennis van de Nederlandse maatschappij op het pro, vso, entree of isk mogen meetellen voor de taalureneis in de Z-route. Hiertoe wordt het Besluit inburgering 2021 aangepast.

Om de kennis van de Holocaust en de slachtoffers daarvan bij inburgeraars te versterken zijn in 2024 de eindtermen van het inburgeringsexamen Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) aangepast. Deze nieuwe eindtermen treden per 1 juli 2025 in werking.

Tot slot

In dit hoofdstuk is getracht een zo beknopt mogelijk overzicht te geven van de belangrijkste ontwikkelingen in 2024 en waar relevant al een blik op ontwikkelingen die in 2025 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 demissionaire 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.

---

28 '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.

29 De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid was tot 3 juni 2025 verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid.

Hoofdstuk 2
Migratie van buiten de EU

Dit hoofdstuk gaat in op reguliere migratie van buiten de EU. We spreken van reguliere migratie of regulier verblijf als een vreemdeling van buiten de EU naar Nederland komt om te werken, bij zijn familie te verblijven, te studeren, vanwege culturele uitwisseling of verblijf krijgt op humanitaire gronden.

Wie langer dan drie maanden in Nederland wil blijven, heeft een verblijfsvergunning regulier (vvr) nodig of een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (ggva). Wanneer de migrant geen gvva heeft, geldt voor arbeid veelal de regel dat de werkgever een tewerkstellingsvergunning (twv) nodig heeft.

Belangrijke ontwikkelingen in 2024

- Het totaal aantal aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning is in 2024, in vergelijking met 2023, met 1% toegenomen.
- Het aantal afgegeven verblijfsvergunningen is in 2024 daarentegen met 7% afgenomen in vergelijking met 2023. De afname deed zich voor bij de verblijfsdoelen kennis en talent, familie en gezin en studie.

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 migratiebewegingen 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.

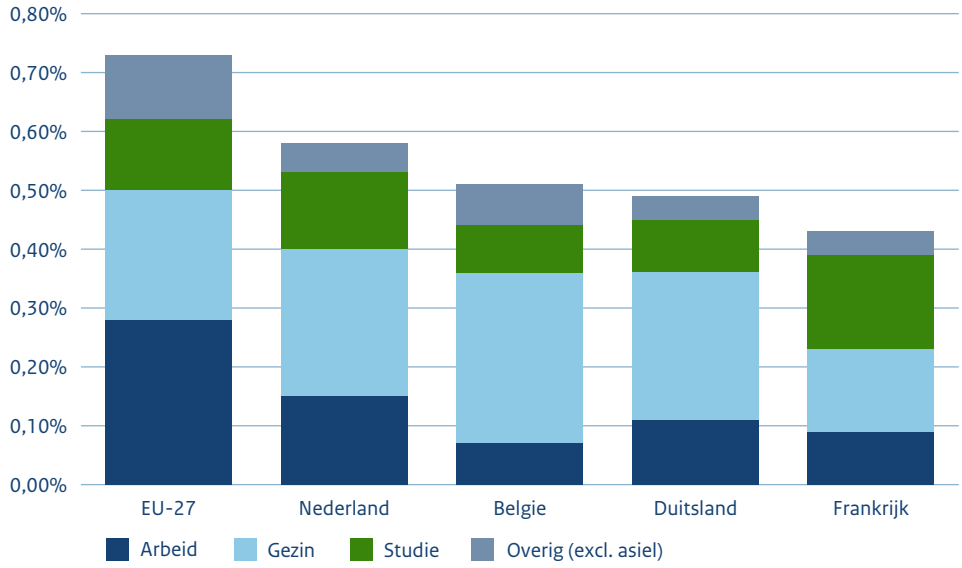
Op nationaal niveau wordt de situatie weergegeven aan de hand van de indeling uit het Modern Migratiebeleid (MoMi). Om de weergave van het nationale beeld zoveel mogelijk aan te laten sluiten bij de Europese categorieën, is ervoor gekozen om de indeling van MoMi zoveel mogelijk terug te brengen naar de categorieën in Eurostat. Er zijn echter enkele verschillen tussen de indeling in Eurostat en de nationale cijfers aan de hand 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 die zijn verleend na bezwaar meegenomen.

2.1 Reguliere migratie van buiten de EU naar EU-lidstaten

In 2023 migreerden vanuit landen buiten de EU 4,35 miljoen personen naar de EU. Tegelijkertijd emigreerden 1,49 miljoen personen naar een land buiten de EU. Dit betekent dat de EU in 2023 een migratiesaldo kende van 2,86 miljoen personen.

Figuur 1 *Eerste verblijfsvergunningen naar reden migratie, weergegeven als percentage van de bevolking, 2023 (Bron: Eurostat)*[30]



In 2023 werden binnen de EU 3,3 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 als geheel.

2.2 Reguliere migratie van buiten de EU naar Nederland

2.2.1 Immigratie en emigratie

Figuur 2 *Immigratie en emigratie van personen met een niet-Europese nationaliteit, 2022-2023 (Bron: CBS)*[31]

	Immigratie	Emigratie (incl. administratieve correcties)	Migratiesaldo (incl. administratieve correcties)
2022	232.190	49.480	182.700
2023	166.290	59.480	106.810
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-28%	+20%	-42%

Het CBS verzamelt gegevens over immigratie en emigratie naar en uit Nederland. Deze gegevens zijn gebaseerd op de Basisregistratie Personen (BRP).[32] Asielzoekers die nog geen rechtmatig verblijf hebben worden uiterlijk na 6 maanden verblijf in de COA-opvang ingeschreven als ingezetene. Vergunninghouders worden ingeschreven zodra zij een status krijgen.

In 2023 zijn 166.290 personen met een niet-Europese nationaliteit geïmmigreerd en 59.480 personen geëmigreerd. Het migratiesaldo voor personen met een niet-Europese nationaliteit was hiermee 106.810 in 2023. De daling komt voornamelijk doordat er in 2023 minder personen met de Oekraïense nationaliteit zijn geïmmigreerd dan in 2022. Zowel de immigratie als het migratiesaldo zijn daardoor lager dan in 2022.

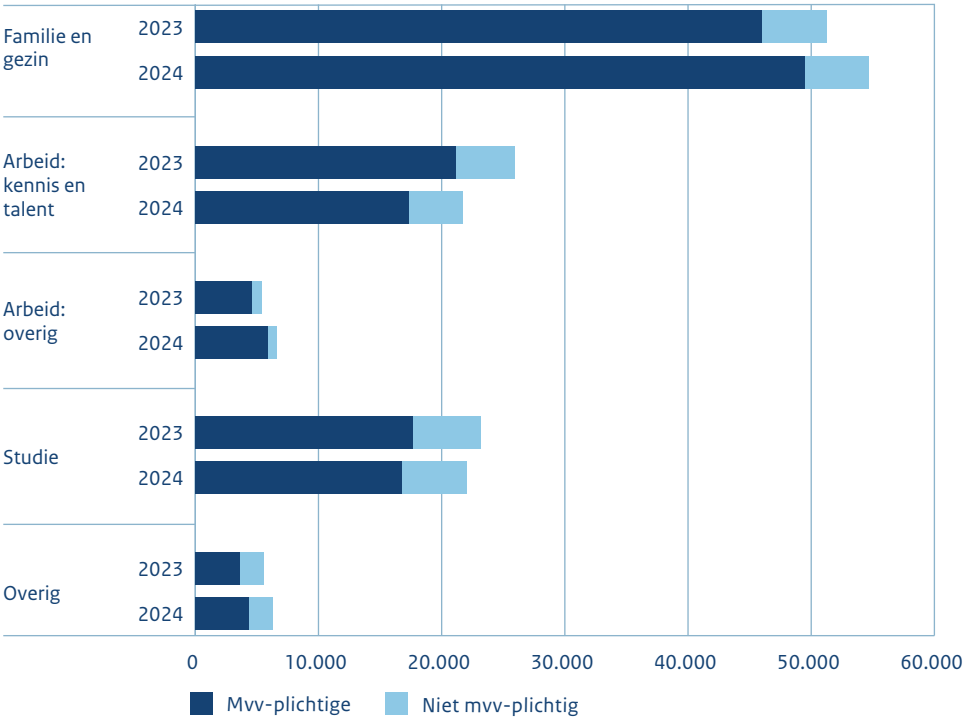
30 Op het moment van schrijven was de data over 2024 nog niet beschikbaar.
31 Op het moment van schrijven was de data over 2024 nog niet beschikbaar.
32 Zie voor een nadere toelichting over registraties in de BRP en RNI hoofdstuk 3.

2.2.2 Aantal aangevraagde en afgegeven verblijfsvergunningen regulier

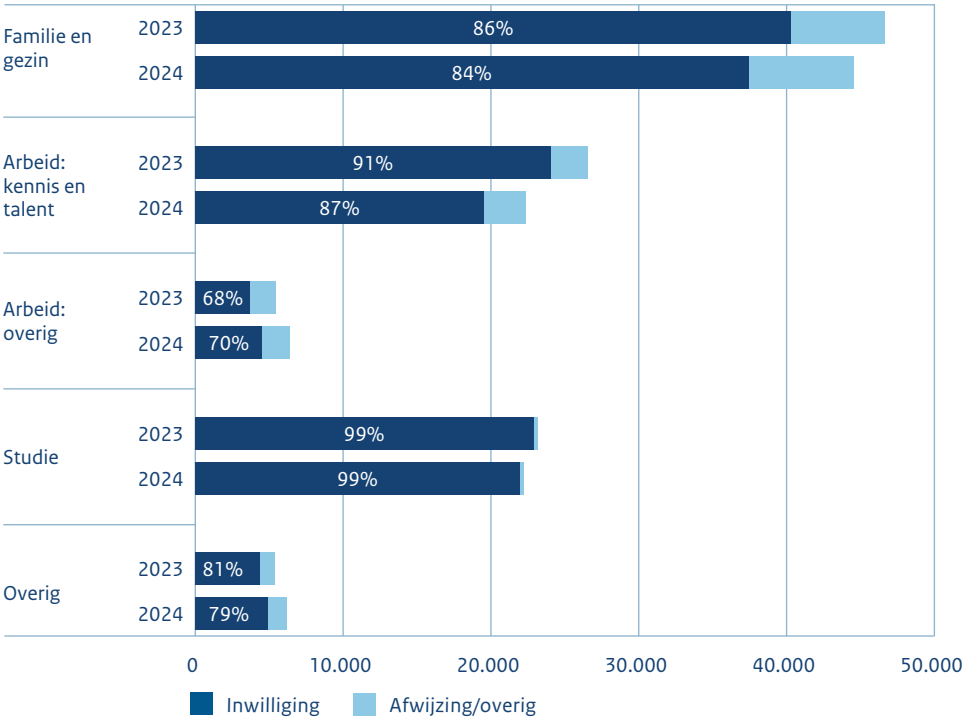
Personen van buiten de EU moeten een verblijfsvergunning aanvragen wanneer ze langer dan 3 maanden in Nederland willen verblijven. Voor de meeste nationaliteiten geldt dat betrokkene tijdens de aanvraag in het buitenland verblijft, omdat zij een machtiging voorlopig verblijf (mvv) nodig hebben om naar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

In 2024 zijn bij de IND in totaal 111.440 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, al dan niet mvv-plichtig op basis van nationaliteit, 2023-2024 (Bron: IND)*



Figuur 4 *Beslissingen regulier, inclusief percentage inwilligingen, 2023-2024 (Bron: IND)*



Het totaal aantal aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning is in 2024 in vergelijking met 2023 met 1% toegenomen. Het aantal afgegeven verblijfsvergunningen is in 2024 daarentegen met 7% afgenomen in vergelijking met 2023. De afname deed zich voor bij de verblijfsdoelen kennis en talent, familie en gezin en studie. Het aantal afgegeven verblijfsvergunningen voor de verblijfsdoelen arbeid overig en overige is juist toegenomen.

Met de afname van het aantal afgegeven verblijfsvergunningen voor studie wordt een jarenlange trend van groei doorbroken.

2.2.2.1 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 (zoals in het kader van een cultureel uitwisselingsprogramma).

Figuur 5: *Landen van herkomst per categorie migratie van buiten de EU, 2023-2024 (Bron: IND)*

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

2024 verleend	Familie en gezin	Kennis en talent	Studie	Arbeid	Overige
1.	India	India	China	China	Filipijnen
2.	Syrië	China	Verenigde Staten	Oekraïne	Australië
3.	Turkije	Verenigde Staten	India	India	Zuid-Afrika
4.	Verenigde Staten	Turkije	Turkije	Verenigde Staten	Nieuw-Zeeland
5.	China	Zuid-Afrika	Indonesië	Groot-Brittannië	Canada

In de categorie familie en gezin is, net als in de categorie kennis en talent, India het eerste land van herkomst. Dit is gelijk aan 2023. Kennismigranten nemen vaak hun partner of gezin mee als ze zich in Nederland vestigen om te werken. Turkije, de Verenigde Staten en China komen ook in beide categorieën voor.

In de categorie studie is China in de afgelopen twee jaar het eerste land van herkomst. Vergeleken met 2023 zijn Oekraïners verder gestegen in de categorie arbeid. Syrië staat op de tweede plek bij familie en gezin. Dit is gerelateerd aan de asielinstroom van de afgelopen jaren. Een reguliere vergunning wordt afgegeven bij gezinshereniging, bijvoorbeeld, in het kader van 8 EVRM, maar ook bij gezinsvorming.

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.[33] Erkend referenten kunnen gebruik maken van een versnelde procedure. 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. Het gaat om uitwisseling (behalve Working Holiday Program), studie, arbeid als kennismigrant en onderzoek in de zin van richtlijn 2016/801/EU.[34] In bijlage 1 wordt het referentschap nader toegelicht.

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

[34] Richtlijn (EU) 2014/66 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

Figuur 6 *Erkend referenten, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Aantal aanvragen erkend referentschap	Aantal inwilligingen	Aantal erkend referenten op 31 december
2023	1.660	1.510	10.850
2024	1.470	1.170	12.070
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-11%	-23%	+11%

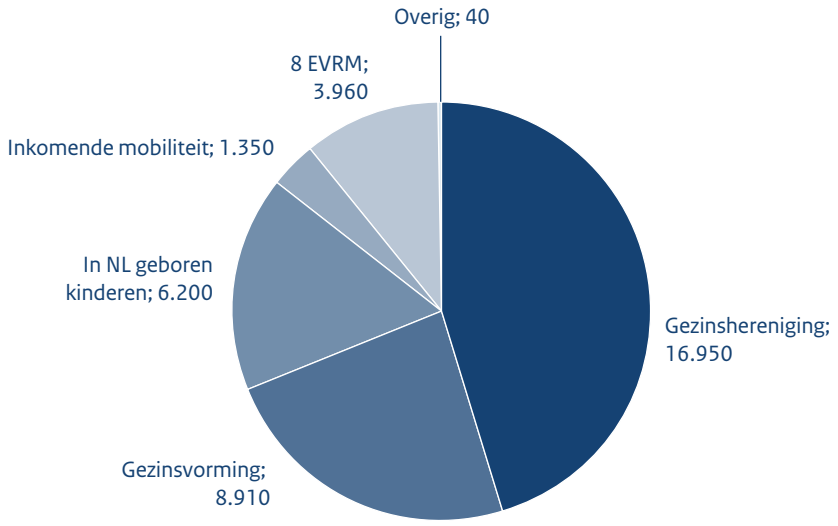
2.2.4 Soorten verblijfsvergunningen

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[35]

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 (gezinsherenigging) en voor nieuw te vormen gezinnen (gezinsvorming). In totaal zijn er 37.410 verblijfsvergunning verleend in 2024, dit is een daling van 7% ten opzichte van 2023.

Figuur 7 *Verleende verblijfsvergunningen familie en gezin, 2024 (Bron: IND)*



Gezinshereniging: bestaand gezin

De Europese Richtlijn gezinshereniging[36] 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. Hieronder vallen ook de gezinsleden van kennismigranten die gezamenlijk inreizen.

Gezinsvorming: nieuw te vormen gezin

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.

---

35 Deze paragraaf ziet op reguliere gezinhereniging en -vorming. De gegevens over asiel-nareis zijn opgenomen in hoofdstuk 4, over asielmigratie.

36 Richtlijn 2003/86/EG van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging.

In Nederland geboren kinderen
Kinderen die in Nederland worden geboren kunnen onder soepele voorwaarden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Het moet dan wel gaan om kinderen van ouders die hier een verblijfsvergunning hebben en die ook altijd met het kind samen een gezin hebben gevormd. Zowel het kind als de ouder mogen hun hoofdverblijf niet buiten Nederland hebben verplaatst.

8 EVRM
Gezinsmigratie kan ook worden toegestaan als artikel 8 van het 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 het niet toelaten tot Nederland 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.[37]

Andere verblijfsvergunningen familie en gezin
Houders van andere verblijfsvergunningen, zoals bijvoorbeeld een verblijfsvergunning humanitair tijdelijk of 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. 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 voorbereidingen getroffen om het nationale verblijfskader in te richten. Dit zal betekenen dat men een reguliere verblijfsaanvraag kan doen, in plaats van een beroep te doen op het arrest Chavez-Vilchez. Het betekent ook dat houders van een nationale Chavez-vergunning inburgeringsplichtig worden.

Figuur 8 *Instroom en afhandeling van aanvragen derdelands verzorgende ouders van een minderjarig Nederlands kind (arrest Chavez-Vilchez), 2023-2024 (Bron: IND)*

	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	4.770	4.160	82%
waarvan vernieuwingsaanvragen	*1.340*	*1.550*	
2024	5.920	5.060	
waarvan vernieuwingsaanvragen	*2.130*	*2.070*	*80%*
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+24%	+22%	

[37] Richtlijn (EU) 2016/801 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten (herschikking).

De toename van de aantallen is deels te verklaren doordat meer vernieuwingsaanvragen zijn ingediend en afgehandeld, maar ook werden in 2024 meer eerste verblijfsaanvragen ingediend dan in 2023.

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 verblijven, moeten bij de IND een EU-document aanvragen. Dit is geen toelatingsaanvraag, maar 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.

Figuur 9 *Instroom en afhandeling van aanvragen EU-documenten door familieleden van EU-burgers uit derde landen, exclusief aanvragen onder het Chavez-Vilchez arrest, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	5.800	4.890	83%
2024	7.090	5.840	72%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+22%	+19%	

2.2.4.4 Arbeid (exclusief kennis en talent)

De huidige regelgeving voor arbeidsmigratie van buiten de EU is erop gericht om het aanbod van arbeidskrachten 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.[38] 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 de arbeidsmigrant geen verblijfsvergunning. Verblijf kan dan plaatsvinden op basis van het paspoort, in beginsel in combinatie met een visum kort verblijf. De twv dient de werkgever aan te vragen bij het UWV.

Het kan zich voordoen dat een migrant langer dan drie maanden in Nederland verblijft en dat voor zijn of haar arbeid enkel een twv nodig is. Het gaat dan om iemand die al in het bezit is van een verblijfsvergunning voor een ander doel dan arbeid, bijvoorbeeld vreemdelingen die asiel hebben aangevraagd of 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. De twv kan dan ook voor langer dan drie maanden worden verleend.

Verblijf langer dan drie maanden

Als de arbeidsmigrant langer dan drie maanden in Nederland wil verblijven, heeft hij in beginsel 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 positief advies verleent de IND de gvva, tenzij er op basis van de Vreemdelingenwet weigeringsgronden van toepassing zijn, zoals dat de migrant een gevaar voor de openbare orde is. 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 toelating tot de arbeidsmarkt nodig. In dat geval wordt alleen een verblijfsvergunning voor arbeid in loondienst aangevraagd. Voor bijvoorbeeld arbeidsmigranten die vallen onder de Regeling internationaal handelsverkeer[39] 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. Voor studenten die een verblijfsvergunning voor studie hebben en asielzoekers die

[38] 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.

[39] Staatsblad 2017, 134.

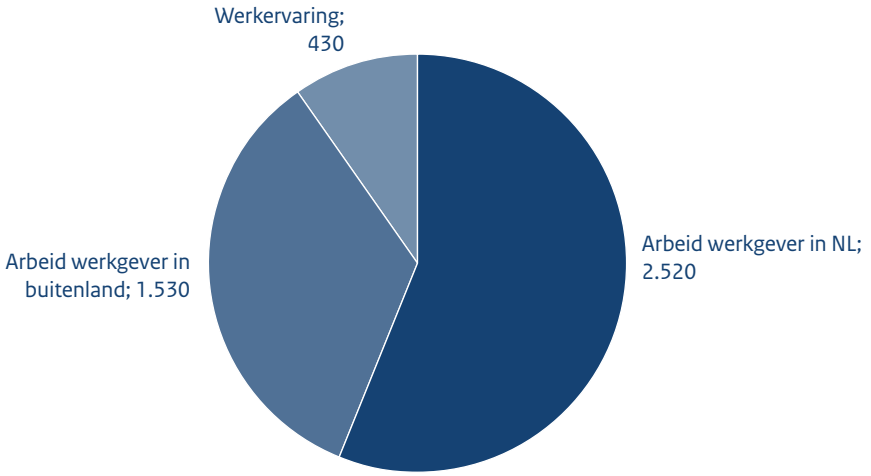
nog in afwachting zijn van een beslissing op hun asielaanvraag moet een twv worden aangevraagd, maar geen gvva.[40] Dit zorgt onder andere ervoor dat het verschil tussen het aantal verleende twv's hoger is dan het aantal positieve adviezen ten behoeve van een gvva in de figuur hieronder.

Figuur 10 *Verleende tewerkstellingsvergunningen en positieve advisering t.b.v. gvva, 2023-2024 (Bron: UWV). Het UWV maakt geen onderscheid tussen eerste aanvragen en verlengingsaanvragen.*

	Verleende twv's	Positieve adviezen t.b.v. gvva
2023	16.140	4.090
2024	25.450	3.910
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+58%	-4%

In 2024 is het aantal afgegeven twv's ten opzichte van 2023 toegenomen. De toename komt grotendeels door de verleende twv's voor asielzoekers en kennismigranten kort verblijf. Nadat door de uitspraak van de Raad van State op 29 november 2023[41] de beperking dat asielzoekers maximaal 24 weken in een periode van 52 weken mogen werken onverbindend is verklaard, is er een forse stijging in de arbeidsparticipatie van asielzoekers. In 2024 zijn 9.210 twv's verleend aan asielzoekers, ruim 7.000 meer dan in 2023. Van de afgegeven twv's voor asielzoekers is circa 30% afgegeven voor werk bij een uitzendbureau, 19% in de horeca en 12% in de reinigings- en schoonmaaksector.
De groei na de coronajaren in het aantal verleende twv's voor buitenlandse werkstudenten die bijkomende werkzaamheden verrichten, heeft zich ook dit jaar verder doorgezet (van 11.030 in 2023 naar 12.510 in 2024). Een vergelijkbare ontwikkeling laat de toename in twv's voor kennismigranten kort verblijf zien (van 2.010 in 2023 naar 2.530 in 2024). Daarnaast is het aantal afgegeven arbeidsmarktadviezen van UWV aan de IND toegenomen van 480 in 2023 naar 720 in 2024.

Figuur 11 *Verleende verblijfsvergunningen arbeid, 2024 (Bron: IND)*



Arbeidsmigrant met werkgever in Nederland

De grootste subcategorie is de arbeidsmigrant met een werkgever in Nederland. Een groot deel hiervan bestaat uit vergunningen voor de Aziatische Horeca die tot 1 juli 2024 zijn ingewilligd (1.050). Sinds 1 januari 2022 is de Aziatische horecaregeling vervallen voor nieuwe aanvragen, in verband met signalen van bredere misstanden. In november 2022 werd bekend dat de regeling definitief niet zou herleven. Per 1 juli 2024 heeft ook UWV haar interne beleid aangepast op het vervallen van de regeling. Dat betekent dat UWV sindsdien de aanvragen voor een vergunning in de Aziatische horecasector toetst zoals alle aanvragen voor reguliere arbeid en niet langer generiek specifieke functie-eisen hanteert.[42] De Aziatische horecasector kan overigens zonder speciale regeling nog steeds een reguliere aanvraag indienen.

---

40 Vergunningen buitenlandse werknemers | Buitenlandse werknemers | Rijksoverheid.nl

41 Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4341.

42 Deze functie-eisen werden op voorspraak van de branche gehanteerd om aan te geven waaraan een kok in de Aziatische horecasector moest voldoen. Het betrof verschillende functie-eisen, waaronder vaardigheden die volgens de branche nodig zijn om de specifieke gerechten te kunnen bereiden, maar bijvoorbeeld ook relevante kennis van de taal en cultuur van het desbetreffende Aziatische land.

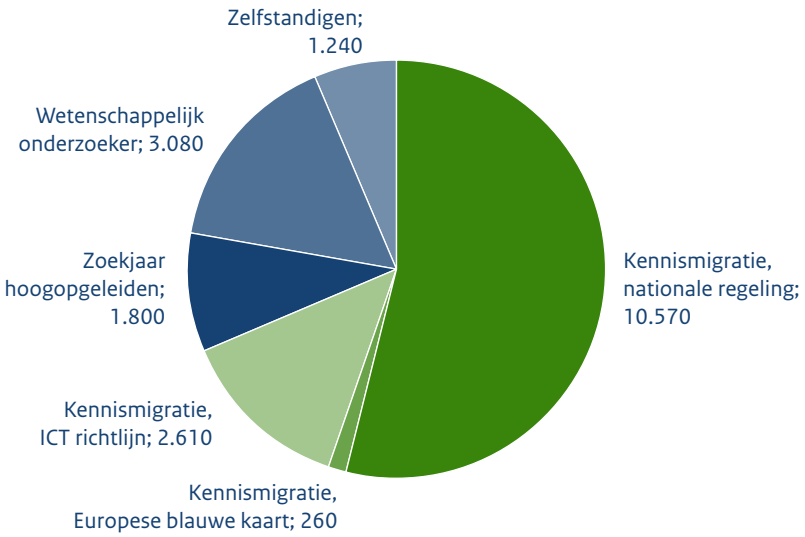
Werkervaring
De tweede subcategorie zijn migranten die naar Nederland willen komen om stage te lopen of werkervaring op te doen. Ook zij hebben een gvva nodig, met uitzondering van stagiair(e)s en migranten van buiten de EU die naar Nederland komen voor lerend werken via een EU-actieprogramma, zoals 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[43]

Ten aanzien van migranten van buiten de EU die een bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse (kennis)economie voert Nederland een uitnodigend beleid. 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 verblijfs-regelingen voor kennismigranten. In totaal zijn er 19.560 verblijfsvergunning verleend in 2024, dit is een daling van 19% ten opzichte van 2023.

Figuur 12 *Verleende verblijfsvergunningen kennis en talent, 2024 (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 en marktconform is.[44] Voor kennismigranten jonger dan 30 geldt een lager norm-bedrag, voor recent afgestudeerden die voorheen een zoekjaarvergunning hadden of aan de voorwaarden ervan voldoen, geldt een verder verlaagd normbedrag.

Europese richtlijnen
Een deel van de kennismigranten maakt geen gebruik van de nationale regeling maar van EU-regelingen, zoals de richtlijn voor (wetenschappelijk) onderzoekers die verbonden zijn aan

[43] Voor een definitie zie: kennis en talent.
[44] Kennismigrant | IND

onderwijs- of kennisinstellingen.[45] Daarnaast is er de richtlijn 'intra corporate transferees' (ICT)[46], 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 (EBK), enkele uitzonderingen daargelaten.

De EBK, eveneens een EU-richtlijn[47], richt zich op hooggekwalificeerde kennismigranten in algemene zin. De voorwaarden in deze richtlijn waren relatief ongunstig waardoor weinig personen in aanmerking kwamen. Een herziene richtlijn is op 17 november 2021 in werking getreden en moest uiterlijk op 18 november 2023 door alle lidstaten geïmplementeerd zijn.[48] Nederland heeft deze richtlijn niet tijdig volledig kunnen omzetten (zie ook hoofdstuk 1). De richtlijn is in 2024 grotendeels geïmplementeerd.[49] Wat nog resteert is de implementatie van de beslistermijnen, die dwingend volgen uit de Richtlijn. Met deze termijnen wordt al wel gewerkt.

Zoekjaar hoogopgeleiden

De regeling 'zoekjaar hoogopgeleiden' stelt alumni van Nederlandse onderwijs- en onderzoeksinstellingen 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 (op masterniveau) en/ gepromoveerden van buitenlandse onderwijsinstellingen vermeld 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 moet er sprake zijn van een wezenlijk belang voor de Nederlandse economie. Dit wordt beoordeeld aan de hand van een puntensysteem. 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. De aanvraag voor deze regeling 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[50] van de startup-regeling wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd:

- De verklaring die facilitators verstrekken gaat zien op de toegevoegde waarde van de startup 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.

---

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

46 Richtlijn (EU) 2014/66 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming.

47 Richtlijn (EG) 2009/50 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan.

48 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.

49 Staatsblad 2024, 150.

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

- 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 2025 zal de Tweede Kamer worden geïnformeerd over de definitieve opvolging van de aanbevelingen uit de evaluatie.

Figuur 13 *Instroom en afhandeling van aanvragen innovatieve start-ups, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	230	200	80%
2024	350	280	81%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+52%	+40%	

Pilotregeling verblijfsvergunning essentieel startup personeel

Om te kunnen groeien hebben startups vaak al snel werknemers met specifieke hoogwaardige expertise, ervaring en vaardigheden nodig. Door beperkte financiële middelen zijn startups echter minder in staat om op de huidige krappe arbeidsmarkt te concurreren met grotere kapitaalkrachtigere bedrijven. De verblijfsvergunningen voor kennismigranten, de EBK of startupregeling sluiten daarnaast minder goed aan bij de manier waarop startups in deze groeifase personeel aan zich binden. Met de pilot essentieel startup personeel wil Nederland de kenniseconomie stimuleren door deze startende bedrijven een betere mogelijkheid te geven om de gewenste experts van buiten de 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 70 aanvragen voor dit verblijfsdoel ingediend. Het inwilligingspercentage ligt op 49%.

De vierjarige pilot is in 2023 intern geëvalueerd door de IND met nauwe betrokkenheid van de RVO. Aan de hand van deze evaluatie zijn werkwijzen en beleidsregels aangepast. De Tweede Kamer is in april 2024 geïnformeerd over deze uitkomsten en hoe opvolging is gegeven.[51] 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. 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.

Figuur 14 *Instroom en afhandeling van aanvragen voor verblijfsdoel studie, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	23.180	23.140	99%
2024	22.040	22.240	99%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-5%	-4%	

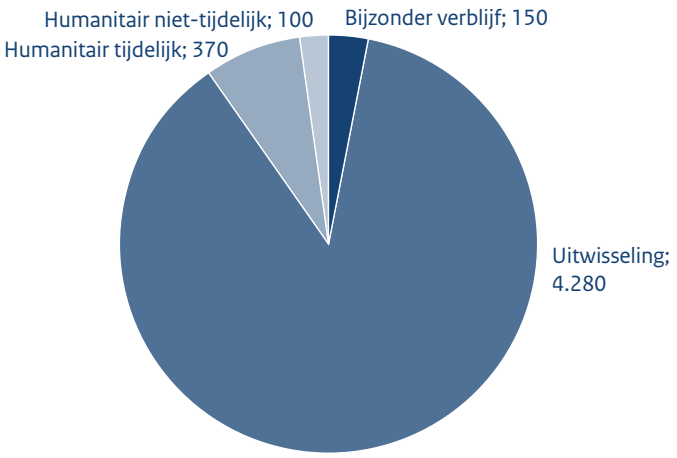
In het kader van de internationalisering van het middelbaar beroepsonderwijs bestaat sinds 2017 een beperkte pilot in het mbo-4 voor de toelating van studenten van buiten de EU voor maximaal één jaar die onder soepelere voorwaarden toegelaten kunnen worden. De pilot liep tot 1 januari 2024 en is met vijf jaar verlengd. Vanaf de start zijn 30 verblijfsvergunningen verleend in het kader van deze pilot.

[51] Kamerstukken II 2023/2024, 30 573, nr. 212.

2.2.4.8 Overige verblijfsdoelen

In deze categorie vallen de verblijfsdoelen uitwisseling, humanitair tijdelijk, humanitair niet tijdelijk en bijzonder verblijf. In totaal zijn er in 2024 4.900 verblijfsvergunningen verleend. Dit is een stijging van 13% ten opzichte van 2023.

Figuur 15 *Verleende verblijfsvergunningen overige verblijfsdoelen uitgesplitst, 2024 (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.

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 en zakgeld biedt. In ruil daarvoor verricht de au pair maximaal 30 uur per week lichte huishoudelijke werkzaamheden en ondersteunt bij de zorg voor de kinderen.[52]

Het Working Holiday Programme (WHP), 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 afspraken 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 zijn wederkerig, waardoor Nederlandse jongeren ook 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 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.

Sinds 17 april 2024 is de toelatingsregeling voor vermogende vreemdelingen afgeschaft en is het niet meer mogelijk om nieuwe verblijfsvergunningen voor dit doel aan te vragen.

---

52 Voor de overige voorwaarden: Verblijfsvergunning Au pair | IND.
53 Voor een definitie zie: humanitair tijdelijk.
54 Voor een definitie zie: humanitair niet-tijdelijk.

2.2.4.9 Bezwaar en (hoger) beroep

Bezwaar

Indien een migrant of werkgever het niet eens is met een beslissing van de IND kan hij een bezwaarschrift indienen. 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.

Figuur 16 *Bezwaarschiften regulier, 2023-2024 (Bron: IND)*

2023	Ingediend	Beslissingen	% gegrond
Familie en gezin	4.030	3.660	40%
Kennis en talent	820	530	9%
Studenten	10	10	50%
Arbeid	610	540	36%
Overig	370	310	22%
Totaal	5.840	5.050	35%

2024	Ingediend	Beslissingen	% gegrond
Familie en gezin	4.170	4.030	30%
Kennis en talent	900	980	7%
Studenten	0	10	33%
Arbeid	620	400	17%
Overig	420	400	16%
Totaal	6.120	5.820	24%

De totaal aantallen ingediende en afgehandelde bezwaarschriften waren in 2024 hoger dan in 2023. Het aantal ingediende bezwaarschriften in de categorie familie en gezin was in 2024 de grootste groep. Deze categorie was ook in 2023 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.

Figuur 17 *Instroom, uitstroom en doorlooptijden beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen en beroepen niet tijdig beslissen), 2023-2024 (Bron: Rvdr)*

	Beroep instroom	Beroep afgehandeld	Doorlooptijd (weken)
2023	15.680	13.940	21
2024	22.500	17.360	18
Verschil 2024 t.o.v. 2023	+44%	+25%	

De toename van het aantal beroepen en verzoeken om een voorlopige voorziening is grotendeels toe te schrijven aan de beroepen inzake niet tijdig beslissen. Van de ingediende beroepen en verzoeken om voorlopige voorzieningen betrof 48% een beroep inzake niet tijdig beslissen. Van de afgehandelde beroepen en verzoeken om voorlopige voorzieningen was 52% een beroep inzake niet tijdig beslissen.

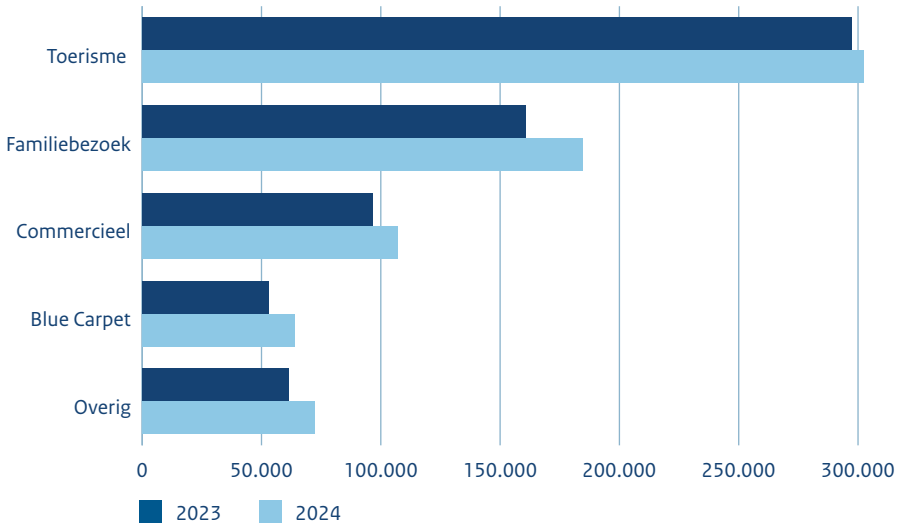
Figuur 18 *Instroom, uitstroom en doorlooptijden hoger beroepszaken (inclusief voorlopige voorzieningen), 2023-2024 (Bron: RvS)*

	Hoger beroep instroom	Hoger beroep afgehandeld	Doorlooptijd (weken)
2023	930	930	44
2024	830	1.000	44
Verschil 2024 t.o.v. 2023	-10%	+7%	

Het aantal ingediende hoger beroepen is lager in 2024 dan in 2023. De Raad van State heeft in 2024 meer zaken afgehandeld dan in 2023. De doorlooptijd was gelijk.

2.2.4.10 Vreemdelingen met een visum kort verblijf

Figuur 19 *Verdeling verstrekte visa kort verblijf, 2023-2024 (Bron: BZ)*



In 2024 heeft het ministerie van Buitenlandse Zaken 730.000 aanvragen voor visa kort verblijf behandeld. Ten opzichte van 2023 betreft dit een stijging van 9%. Hiermee liggen de aantallen slechts 1% onder het niveau van 2019 (740.000 aanvragen). De meeste aanvragen waren, evenals vorig jaar, voor toeristische doeleinden (41%). Procentueel is de groep met aanvragers met het verblijfsdoel Blue Carpet het meest gestegen (21% t.o.v. 2023).

Qua aantallen aanvragen is de groep aanvragers met de Indiase nationaliteit opnieuw het grootst. Van deze groep hebben 69% een visum voor een toeristisch verblijf of familiebezoek aangevraagd. De overige nationaliteiten in de top 5 zijn de Turkse, Chinese, Indonesische en Filipijnse.

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.

2.3 Positie van migranten van buiten de EU in Nederland

Deze paragraaf gaat in op de positie van migranten van buiten de EU/EFTA in Nederland, in relatie tot de migratiemotieven gezin, arbeid, studie en overige motieven.[55] In deze paragraaf zijn de migratiemotieven asiel en tijdelijke bescherming niet meegenomen, aangezien deze onderwerpen aan bod komen in hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5. Voorts zien de gegevens alleen op personen die in

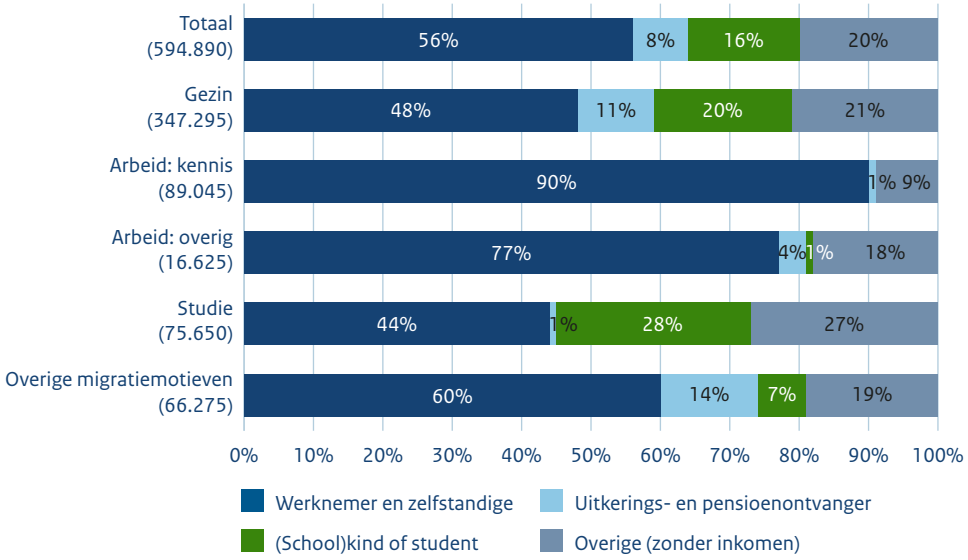
[55] Het gaat hierbij om bijvoorbeeld economisch niet-actieven, mensen die naar Nederland komen voor een medische behandeling en au pairs.

de BRP staan ingeschreven als ingezetene. In deze paragraaf is geen informatie opgenomen over niet-ingezetenen.

2.3.1 Sociaal-economische positie van migranten van buiten de EU

In onderstaande figuur is voor de diverse migratiemotieven de huidige sociaal-economische positie weergegeven van migranten die tussen 1999 en 2022 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland migreerden en die in 2022 nog in Nederland verbleven. Dit betrof 594.890 personen.

Figuur 20 *Sociaal-economische positie van migranten die tussen 1999 en 2022 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland zijn gemigreerd, 2022 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*[56]

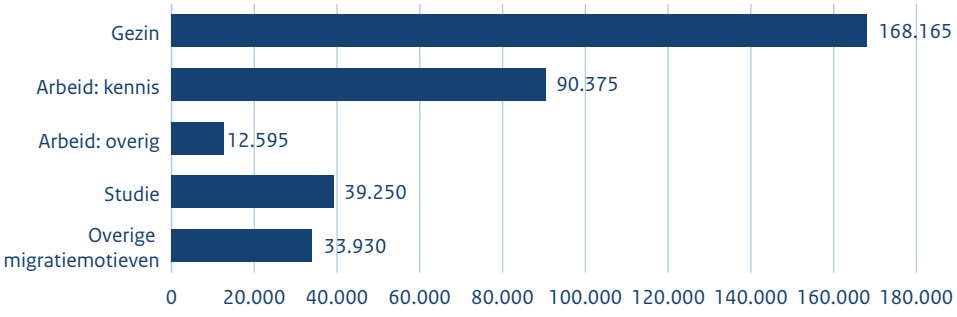


Van alle migranten in bovenstaande figuur samen die tussen 1999 en 2022 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland migreerden en in 2022 nog in Nederland waren, was in 2022 56% werknemer of zelfstandige, 8% uitkerings- of pensioenontvanger, 16% (school)kind of student en behoort 20% tot een overige groep zonder inkomen.

2.3.2 Migranten van buiten de EU op de arbeidsmarkt

Van de migranten die tussen 1999 en 2023 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland migreerden, waren op 31 december 2023 344.315 personen als werknemer actief op de arbeidsmarkt. Het grootste deel van de werknemers is vanwege het migratiemotief gezin naar Nederland gekomen.

Figuur 21 *Aantal personen met een baan (werknemer) die tussen 1999 en 2023 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland zijn gemigreerd naar migratiemotief, 2023 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*[57]

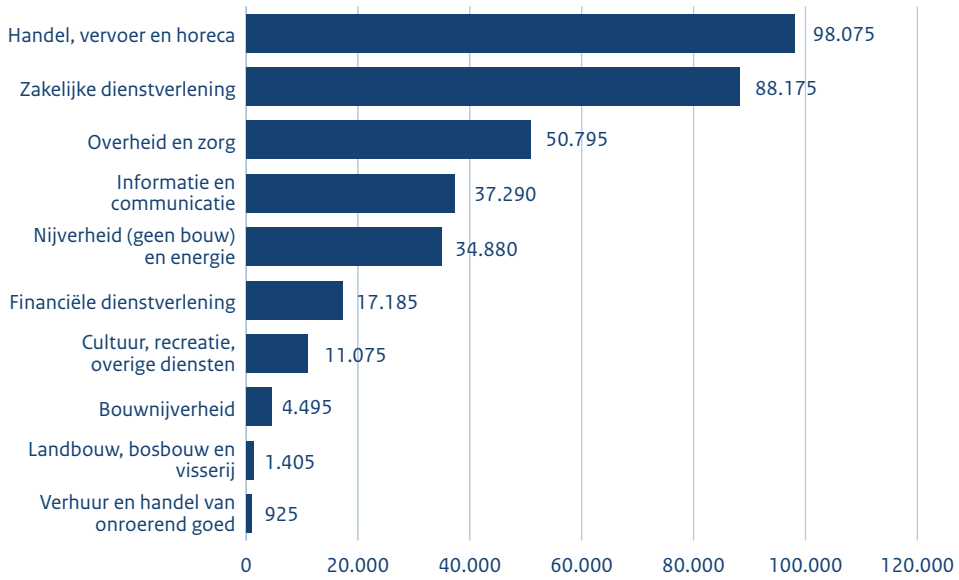


[56] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

[57] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

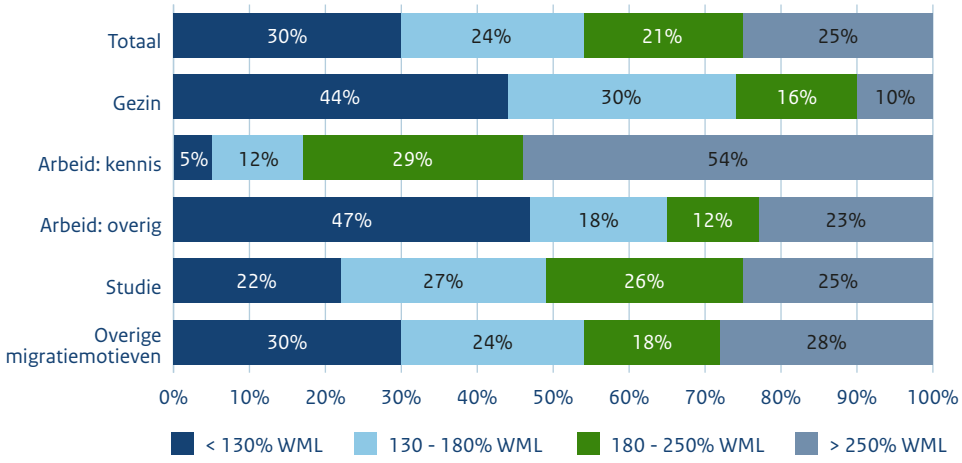
2.3.3 Werksector, salarisniveau en arbeidsrelatie

Figuur 22 *Werksector van personen met een baan (werknemer) die tussen 1999 en 2023 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland zijn gemigreerd, 2023 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*[58]



Migranten met een nationaliteit van buiten de EU/EFTA die werkzaam zijn als werknemer, werken het vaakst in de bedrijfstak handel, vervoer en horeca en de bedrijfstak zakelijke dienstverlening. Onder zakelijke dienstverlening valt onder meer de uitzendbranche.

Figuur 23 *Salarisniveau naar migratiemotief, van personen met een baan (werknemer) die tussen 1999 en 2023 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland zijn gemigreerd, 2023 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*[59]

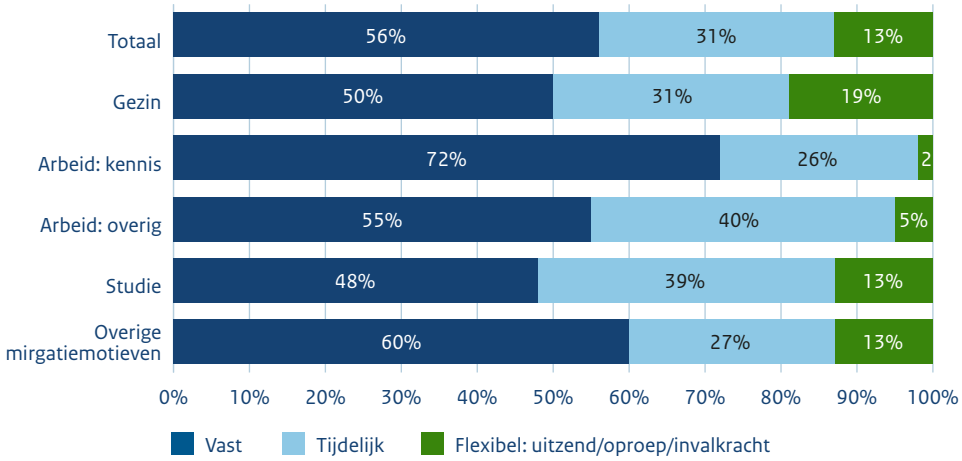


Het salarisniveau van werknemers verschilt per migratiemotief. Van alle migranten in bovenstaande figuur samen verdient 30% van de migranten minder dan 130% van het wettelijk minimumloon (WML), terwijl 25% meer dan 250% van het WML verdient.

Van de kennismigranten verdient echter meer dan de helft (54%) meer dan 250% van het WML, terwijl van de overige arbeidsmigranten bijna de helft (47%) minder dan 130% van WML verdient. Van de grootste groep migranten, de gezinsmigranten, heeft een aanzienlijk deel (44%) een salaris dat minder is dan 130% van het WML.

[58] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.
[59] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

Figuur 24 *Contractvorm naar migratiemotief, van personen met een baan (werknemer) die tussen 1999 en 2023 met een niet-EU/EFTA nationaliteit naar Nederland zijn gemigreerd, 2023 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*[60]



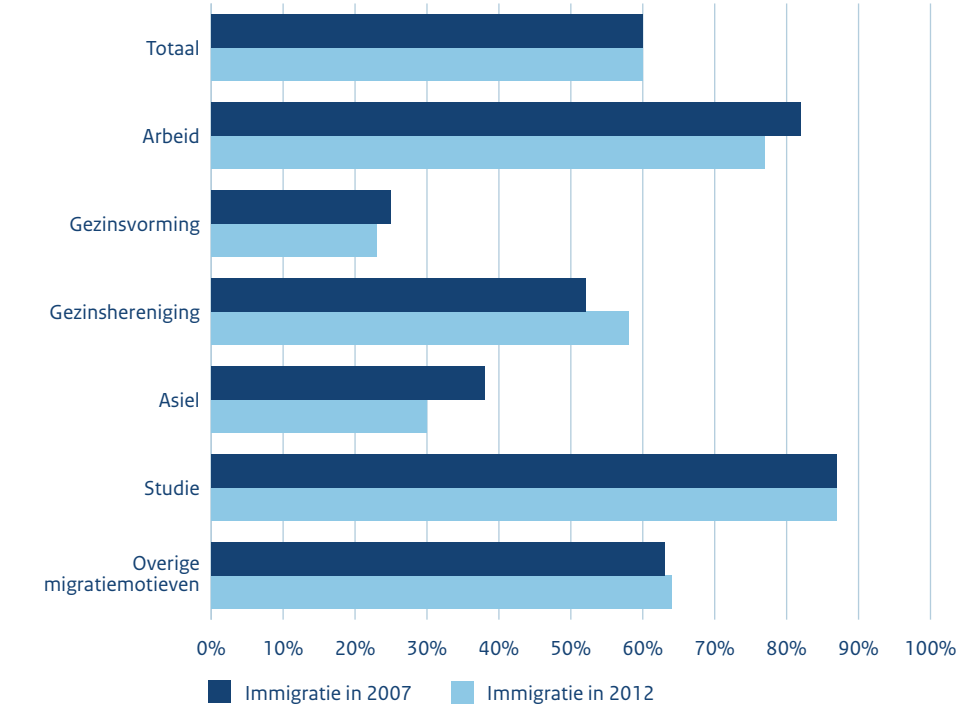
Het type arbeidscontract verschilt per migratiemotief. Van alle migranten in bovenstaande figuur samen heeft 56% een vast contract. Kennismigranten en migranten met met een overig migratie-motief hebben echter vaker een vast contract dan migranten die vanwege het motief overige arbeid, gezin of studie naar Nederland zijn gemigreerd.

2.4 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.

2.4.1 Verblijfsduur

Figuur 25 *Migranten van buiten de EU/EFTA die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn, 2007-2012 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*



[60] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

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 asiel[61] en gezinsvorming naar Nederland kwamen is het vertrek het laagst.

2.4.2 Verblijfsvergunningen onbepaalde tijd

Figuur 26 *Verblijfsvergunningen regulier onbepaalde tijd, verleend aan niet EU-burgers, 2023-2024 (Bron: IND)*

Reguliere vergunningen onbepaalde tijd, niet EU-burgers	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	14.590	16.380	81%
2024	16.430	15.970	85%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+13%	-3%	

[61] Asielzoekers die nog geen rechtmatig verblijf hebben worden uiterlijk na 6 maanden verblijf in de COA-opvang ingeschreven als ingezetene. Vergunninghouders worden ingeschreven zodra zij een status krijgen.

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 de 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 2024

- Op 1 januari 2024 waren 745.524 personen met een nationaliteit van een andere EU-lidstaat ingezetene in Nederland. Dit is een stijging van 6% ten opzichte van 2023. 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/EFTA op het gebied van type werk, werksector, salarisniveau en contractvorm.

Registraties in de BRP en RNI

Omdat EU-migranten geen verblijfsvergunning nodig hebben om hier te verblijven, zijn er minder verblijfsgegevens beschikbaar over deze groep migranten in vergelijking met migranten van buiten de EU. De beschikbare gegevens halen we uit het Basisregistratie Personen (BRP).

Bij een verblijf in Nederland van tenminste 4 maanden (of de intentie hiertoe) is eenieder die rechtmatig in Nederland verblijft verplicht zich in te schrijven als ingezetene bij de BRP. Bij die inschrijving wordt onder meer het adres in Nederland geregistreerd en wordt een Burgerservicenummer (bsn) verstrekt. Voor personen die korter dan 4 maanden in Nederland verblijven is het mogelijk (maar niet verplicht) om zich te registreren in het andere deel van de BRP, in de zogenoemde registratie niet-ingezetenen (RNI). 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.

Bij inschrijving als ingezetene moeten adreswijzigingen, vertrek en bijvoorbeeld overlijden worden gemeld bij de gemeente. Ook wordt op deze gegevens teruggemeld door afnemers van de BRP bij de betreffende gemeente in het geval van een vermoedelijke fout. Dat geldt niet voor personen die ingeschreven zijn in de RNI. De registratie van niet-ingezetenen geeft daardoor minder betrouwbare informatie over bijvoorbeeld de verblijfsduur in Nederland dan bij personen die zijn ingeschreven als ingezetene. Vermoedelijk staat een grote groep EU-arbeidsmigranten onjuist ingeschreven als niet-ingezetene in het BRP. Cijfers van het CBS laten zien dat eind 2023 meer dan 100.000 personen geboren in de EU/EFTA (exclusief Nederland) langer dan vier maanden bij een Nederlandse werkgever werkzaam zijn en niet staan ingeschreven als ingezetene.[62] Een groot deel van hen (76%) is werkzaam bij uitleners.

Het ministerie van BZK en het ministerie van SZW werken aan verschillende maatregelen om de registratie van arbeidsmigranten in de BRP en RNI te verbeteren.[63] Zo is het ministerie van BZK bezig met het opzetten van directe communicatie via de mail om niet-ingezetenen te informeren over de rechten en plichten in Nederland rondom registratie. Via het project WorkinNL worden informatiepunten uitgerold voor arbeidsmigranten, waar zij ook terecht kunnen met vragen en hulp bij registratie in de BRP. Ook onderzoekt het ministerie van BZK met het ministerie van SZW en het ministerie van AenM of er een aanwezigheidsmelding voor arbeidsmigranten geïntroduceerd kan worden en wordt onderzocht of er slimmer omgegaan kan worden met het delen van de gegevens binnen de overheid om de registratie te verbeteren. Zo wordt onderzocht of gebruik kan worden gemaakt van de loonaangifteketen, door de BRP en polisadministratie te koppelen.

---

62 Zie Haalbaarheidsonderzoek baanduur niet-ingezetenen, 2023 | CBS. Personen met als woon- of geboorteland België of Duitsland zijn weggelaten in de berekening om grenswerkers buiten beschouwing te laten.

63 Kamerstukken II 2024/2025, 29861 & 27859, nr. 159. Jaarrapportage Arbeidsmigranten 2024 (IPA jaarrapportage 2024 | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl).

3.1 Migratie tussen de EU-lidstaten onderling

In het merendeel van de andere lidstaten kwamen de meeste inwoners met een andere nationaliteit uit een land van buiten de EU. Alleen in Luxemburg, Slowakije, België en Oostenrijk bestond meer dan 50 procent van de in deze landen verblijvende migranten uit personen afkomstig uit een andere EU-lidstaat. Op 1 januari 2024 bestond 49% van de migranten in Nederland uit personen met de nationaliteit van een andere EU-lidstaat.[64]

Op 1 januari 2023[65] verbleven 13,9 miljoen EU-burgers in een ander EU-land. Hiervan maakte een groep van 10,1 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 Europese beroepsbevolking, dan gingen in 2022 de meeste mensen naar Duitsland (241.000 personen), gevolgd door Spanje (148.000), Zwitserland (86.000), Nederland (76.000) en Oostenrijk (58.000). In 2022 vertrokken de meeste mensen uit Duitsland (165.000), Spanje (114.000), Zwitserland (52.000) en Nederland (35.000).[66]

EU-breed is de arbeidsparticipatie van EU-migranten met 78% hoger dan van de eigen bevolking (76%) en van derdelanders (63%). In Malta was de arbeidsparticipatiegraad het hoogst (91%), gevolgd door Ierland (87%) en Zweden (86%) en het laagst in Griekenland (49%) en Italië (68%). Nederland behoort met een arbeidsparticipatiegraad van 85% ook tot de lidstaten met een hoge participatiegraad.

In 2023 studeerden 508.310 studenten uit de EU in een andere EU-lidstaat. Duitsland trok de meeste studenten (90.120), gevolgd door Nederland (86.120) en Oostenrijk (61.170). In 2023 studeerden 11.270 Nederlandse studenten in een andere EU-lidstaat, voornamelijk in België, gevolgd door Duitsland en Oostenrijk.

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 recht om in Nederland te verblijven en/of werken aan EU-regelgeving.[67] 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.

---

64 Population on 1 January by age group, sex and citizenship.

65 European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Gasperini, M., Cinova, D., Petracco, C., Truc, M. et al., Annual report on intra-EU labour mobility – 2024 edition, Publications Office of the European Union, 2025.

66 Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

67 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 Verordening (EU) 492/2011 betreffende het vrije verkeer van werknemers 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).

Het vrij verkeer van personen en gelijke behandeling als Nederlanders geldt ook voor studenten. Internationale studenten uit de EER[68] en Zwitserland (in het vervolg: EER-studenten) kunnen via de Wet herinvoering basisbeurs hoger onderwijs[69] 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.

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.
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.

Figuur 27 *Overzicht juridisch kader en registratieplicht EU-burgers in Nederland*

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.[70] Gedetacheerde vrachtwagenchauffeurs worden geregistreerd in het **Europese meldloket**.

Vanwege het vrije verkeer van personen en diensten binnen de EU is directe sturing via toelatingscriteria op EU-migratie niet mogelijk. 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,

68 Dit zijn alle EU-lidstaten plus Noorwegen, Liechtenstein en IJsland.
69 Staatsblad 2023, 186.
70 De omvang van gedetacheerde werknemers die zowel geregistreerd staan in het nationale meldloket als in de BRP is onbekend.

wordt het voor werkgevers minder aantrekkelijk om laagbetaalde arbeidskrachten uit andere EU-lidstaten te werven.

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 uit 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 van 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.

Figuur 28 *Immigratie van personen met EU/EFTA-nationaliteit, excl. Nederlands, naar jaar en migratiedoel, 2021-2022 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*[71]

Immigratie	Totaal	Arbeid	Gezin	Studie	Overig en onbekend[72]
2021	117.660	40.470	27.735	26.740	22.715
2022	128.865	46.700	31.630	18.680	31.855
% verschil 2022 t.o.v. 2021	+10%	+15%	+14%	-30%	+40%

Arbeid was in 2022 de meest voorkomende migratiereden voor migranten uit de EU om naar Nederland te komen (46.700 personen). Daarna volgt gezin. In 2022 waren er minder migranten met een Europese nationaliteit die naar Nederland immigreerde voor studie. De groep migranten waarvan onbekend is wat hun migratiedoel is, is verder toegenomen.

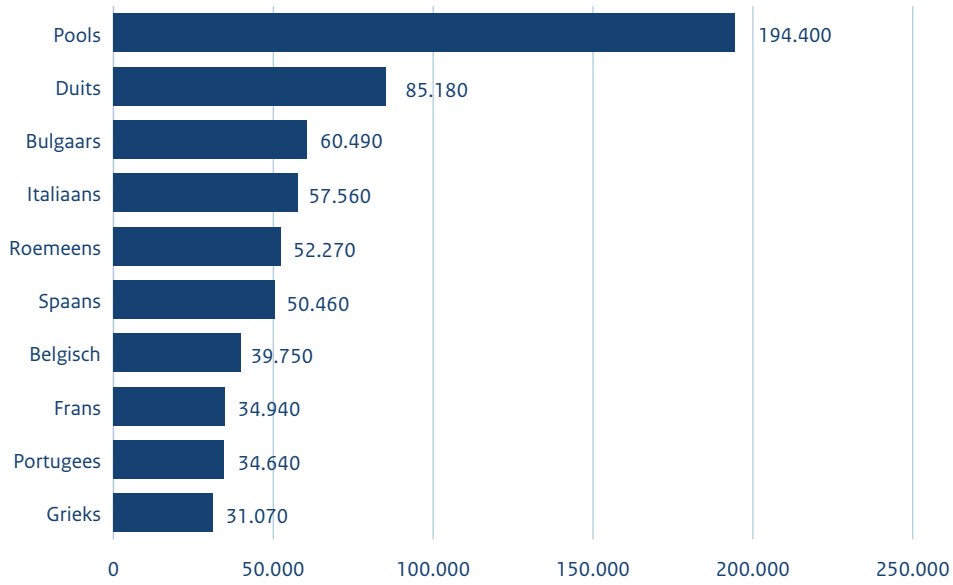
Figuur 29 *EU-migranten woonachtig in Nederland met een nationaliteit van een andere EU-lidstaat, excl. Nederlands, 2023-2024 (Bron: CBS; peildatum 1 januari). In deze cijfers zijn enkel personen meegeteld die zich als ingezetene hebben ingeschreven in de BRP.*

Inwoners met EU-nationaliteit, excl. Nederlandse	Aantal
2023	704.200
2024	745.520
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+6%

[71] Voor 2023 wordt u verwezen naar cbs.nl. De gegevens over 2024 zijn nog niet beschikbaar.

[72] 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.

Figuur 30 *EU-migranten woonachtig in Nederland naar nationaliteit, excl. Nederlands, 2024 (Bron: CBS; peildatum 1 januari). Deze cijfers gaan over personen die staan ingeschreven in de BRP als ingezetene.*



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

In de RNI (voor niet-ingezetenen) staan aanzienlijk meer migranten ingeschreven die in de EU-11[73] zijn geboren dan migranten die in een ander EU/EFTA-land zijn geboren. Dit hangt samen met de (beoogde) tijdelijkheid van het verblijf van veel migranten uit de EU-11 die verblijven in Nederland. In 2023 waren de meeste personen die ingeschreven stonden als niet-ingezetene en een herkomstland hadden anders dan de EU-11 geboren in België (20.240) en Duitsland (16.690). Dit zullen gedeeltelijk grenswerkers zijn.

Figuur 31 *EU/EFTA-migranten ingeschreven in de RNI als niet-ingezetene en werkzaam in Nederland, 2021-2022 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022 en 2023, peildata mei 2024 en april 2025)*

Ingeschreven in de RNI	EU/EFTA	Waarvan EU-11	Waarvan overig EU/EFTA
2022	245.610	190.720	54.890
2023	240.240	185.830	54.410
% verschil 2023 t.o.v. 2022	-2%	-3%	-1%

3.2.2.3 Gedetacheerden

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.[74] Het doel is om deze kwetsbare groep arbeidsmigranten beter te beschermen.

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

[74] Richtlijn (EU) 2014/67 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) 1024/2012 betreffende de administratieve samenwerking via het Informatiesysteem interne markt (de 'IMI-verordening').

Hoewel er in 2024 meer gedetacheerde werknemers in beeld zijn, kan er nog steeds sprake zijn 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 2024 102.410 gedetacheerde werknemers werkzaam in Nederland. Daarvan hadden 27.300 gedetacheerde werknemers een nationaliteit van buiten de EU/EFTA en 75.110 een EU/EFTA-nationaliteit. Dit is exclusief detacheringen in de wegvervoersector.

Figuur 32 *Top 10 gemelde werknemers per land, exclusief wegvervoer, 2024 (Bron: SZW)*

Vestigingsland	EU-burgers	Nationaliteit van buiten de EU	Totaal
Polen	13.130	11.640	24.760
Duitsland	17.040	2.920	19.960
Litouwen	12.380	5.080	17.470
België	10.220	370	10.590
Portugal	2.190	2.610	4.800
Roemenië	3.160	20	3.180
Kroatië	980	1.310	2.290
Spanje	1.760	340	2.100
Slowakije	1.600	190	1.790
Italië	1.600	90	1.700
Overige	11.050	2.740	13.790
Totaal	**75.110**	**27.300**	**102.410**

De bedrijven die werknemers detacheren zijn voornamelijk gevestigd in Polen, Duitsland, Litouwen en België. Een aanzienlijk deel van de gemelde werknemers zijn personen met een niet-EU nationaliteit, vooral gedetacheerd door in Polen, Litouwen en Portugal gevestigde bedrijven. Het gaat voor de eerste twee EU-lidstaten voornamelijk om personen met de Oekraïense of Wit-Russische nationaliteit. Voor Portugal gaat het met name om personen met de Indiase en Braziliaanse nationaliteit.

Gedetacheerde zelfstandigen

In 2024 hebben 7.080 zelfstandigen een of meerdere meldingen gedaan. Een zelfstandige kan meerdere meldingen per jaar doen. In totaal zijn 16.530 meldingen ingediend door zelfstandigen. De top 5 landen van vestiging waren Polen, Slowakije, België, Tsjechië 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.

Er zijn geen betrouwbare cijfers beschikbaar over de aard en omvang van detachering in het wegtransport. Het is nog niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van detachering. 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 significante overmelding en datavervuiling. Daarnaast is het IMI-loket nog nieuw en is er nog veel onduidelijkheid over de interpretatie van de cijfers.

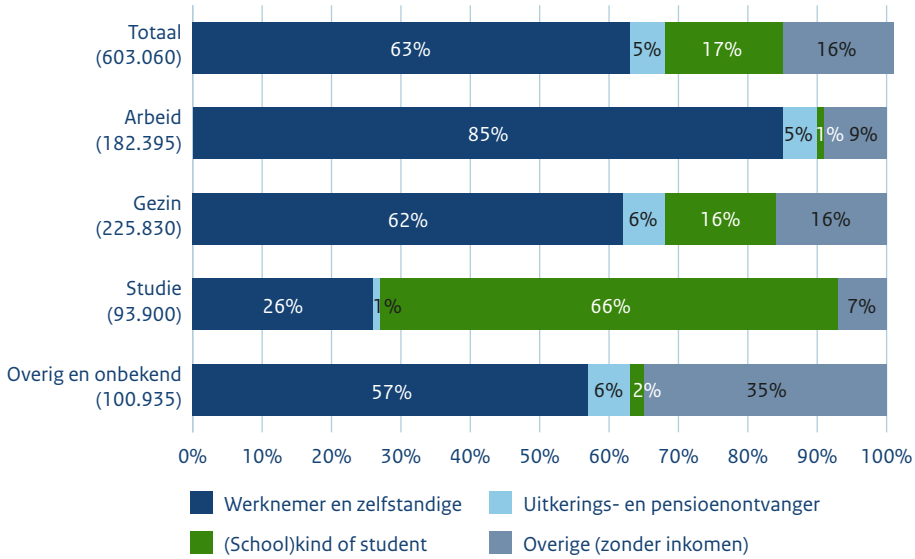
3.3 Positie van EU-migranten in Nederland

Deze paragraaf gaat in op de positie van EU/EFTA migranten in Nederland. Hierbij wordt ingegaan op de sociaal-economische positie, werksector en de positie op de arbeidsmarkt (zoals inkomen).

3.3.1 Sociaal-economische positie van EU/EFTA-migranten

In onderstaande figuur is voor de diverse afgeleide migratiedoelen de huidige sociaal-economische positie weergegeven van EU/EFTA-migranten die tussen 1999 en 2022 naar Nederland migreerden en die in 2022 nog in Nederland verbleven. Dit betrof 603.060 personen.

Figuur 33 *Sociaal-economische positie van migranten die tussen 1999 en 2022 met een EU/EFTA nationaliteit naar Nederland zijn gemigreerd, 2022 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*[75]



Van de EU/EFTA-migranten die tussen 1999 en 2022 naar Nederland migreerden en in 2022 nog in Nederland waren, was 63% werknemer of zelfstandige, 5% uitkerings- of pensioenontvanger, 17% (school)kind of student en behoort 16% tot een overige groep zonder inkomen in 2022. De huidige sociaal-economische positie per afgeleid migratiedoel is weergegeven in bovenstaande figuur.

3.3.2 EU/EFTA-migranten op de arbeidsmarkt

Binnen de groep werkzame personen uit andere EU/EFTA-landen varieert het type werk, zoals werksector, salarisniveau en contractvorm. De verschillen zijn duidelijk zichtbaar tussen personen geboren in de EU-11 en uit de overige EU/EFTA-landen. Daarom worden deze groepen hieronder apart weergegeven.

[75] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

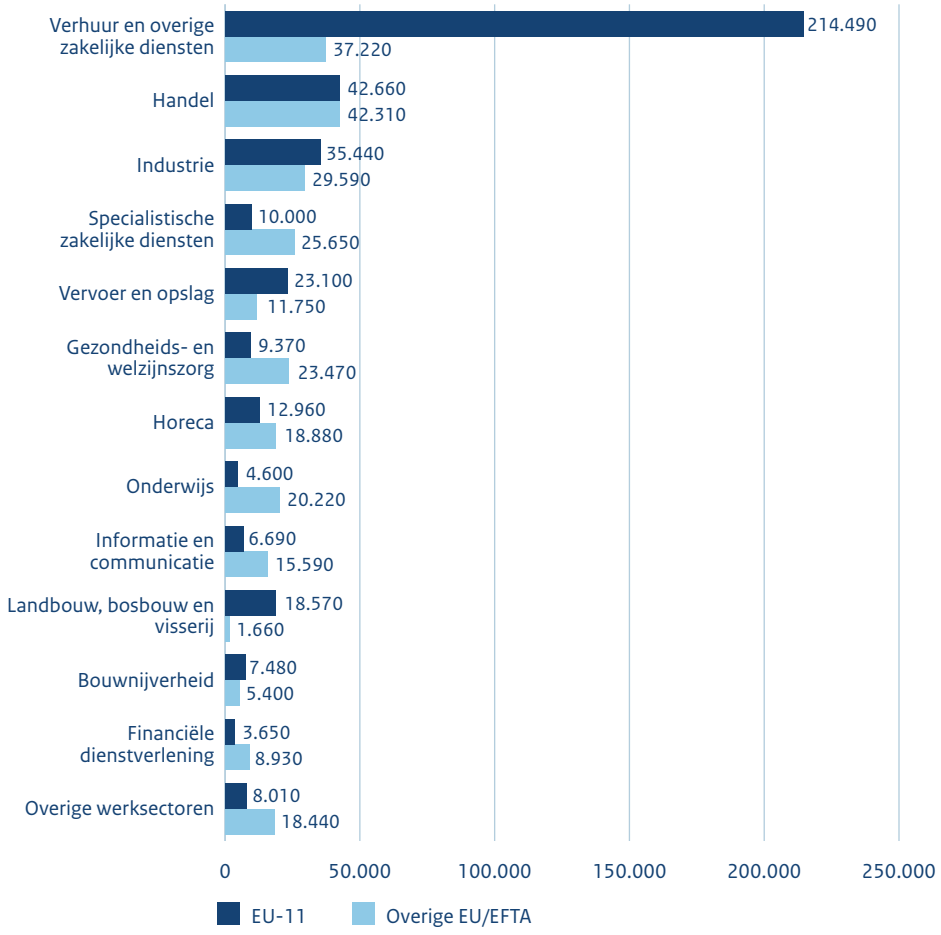
Figuur 34 *Personen werkzaam als werknemer of zelfstandige geboren in een andere EU-lidstaat, 2022-2023 (Bron: CBS; Migrantenmonitor 2022 en 2023, peildata mei 2024 en april 2025). Deze cijfers gaan over personen die staan ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*[76]

	EU-11			Overige EU/EFTA-landen			EU/EFTA totaal
	Werk-nemer	Zelf-standig	Totaal	Werk-nemer	Zelf-standig	Totaal	
2022	391.020	38.100	429.120	249.010	22.400	271.410	700.530
2023	396.440	42.500	438.940	258.960	23.200	282.160	721.100
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+1%	+12%	+2%	+4%	+4%	+4%	+3%

Op 31 december 2023 waren 721.100 personen geboren in een andere EU-lidstaat werkzaam in Nederland als werknemer of als zelfstandige. Het aantal personen dat als zelfstandige werkt is in 2023 sterker gestegen dan het aandeel personen dat werkzaam is als werknemer. Dit is eenzelfde trend die in 2023 werd gezien onder de totale werkzame beroepsbevolking in Nederland. De verhouding tussen de personen werkzaam als zelfstandige en als werknemer voor de EU-11 en overig-EU/EFTA-landen is vrijwel vergelijkbaar.

3.3.3 Werksector, salarisniveau en arbeidsrelatie

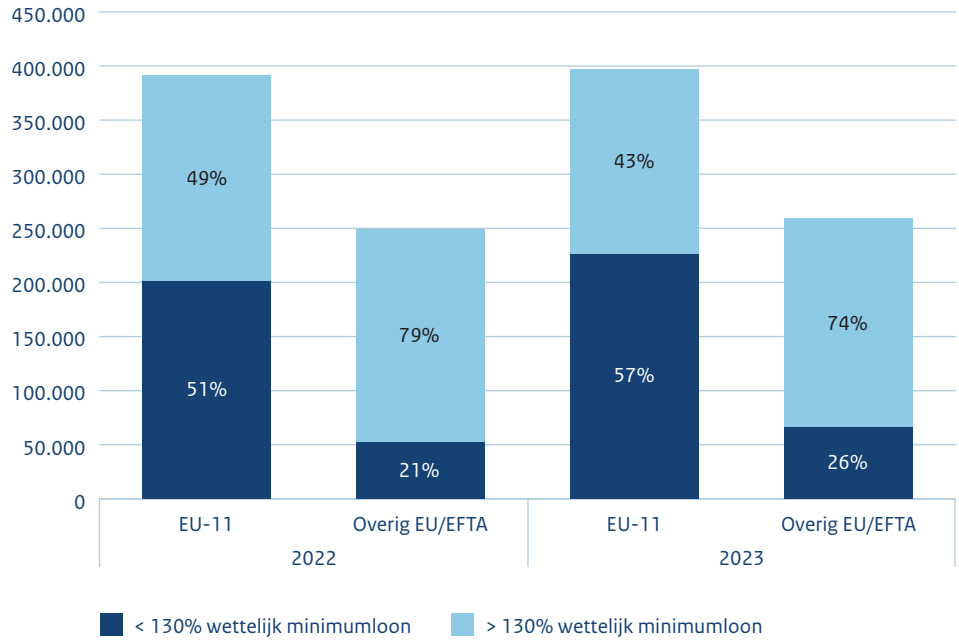
Figuur 35 *Werksector van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU/EFTA-landen, 2023 (Bron: CBS Migrantenmonitor 2023, peildatum oktober 2024). Deze cijfers gaan over personen die staan ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*



[76] De gegevens uit de Migrantenmonitor zijn afkomstig uit twee versies met een verschillende peildatum. Hierdoor kunnen de aantallen (minimaal) verschillen. De gebruikte versie is weergegeven in de bronvermelding.

Op 31 december 2023 waren 656.110 personen geboren in een ander EU/EFTA-land 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.[77]

Figuur 36 *Salarisniveau van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU/EFTA-landen, 2022-2023 (Bron: CBS Migrantenmonitor 2022 en 2023; peildata november 2023 en oktober 2024). Deze cijfers gaan over personen die staan ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*



Van de 656.100 personen die op 31 december 2023 in Nederland werkzaam waren als werknemer en die geboren waren in een ander EU/EFTA-land, verdiende 44% minder dan 130% van het WML en 56% meer dan 130% van het WML.

Wanneer gekeken wordt naar werkzame personen geboren in de EU-11 en in overige EU/EFTA-landen in 2023, dan verdiende van de werkzame personen geboren in de EU-11 57% minder dan 130% van het WML, tegenover 26% van de werkzame personen geboren in de overige EU/EFTA-landen.

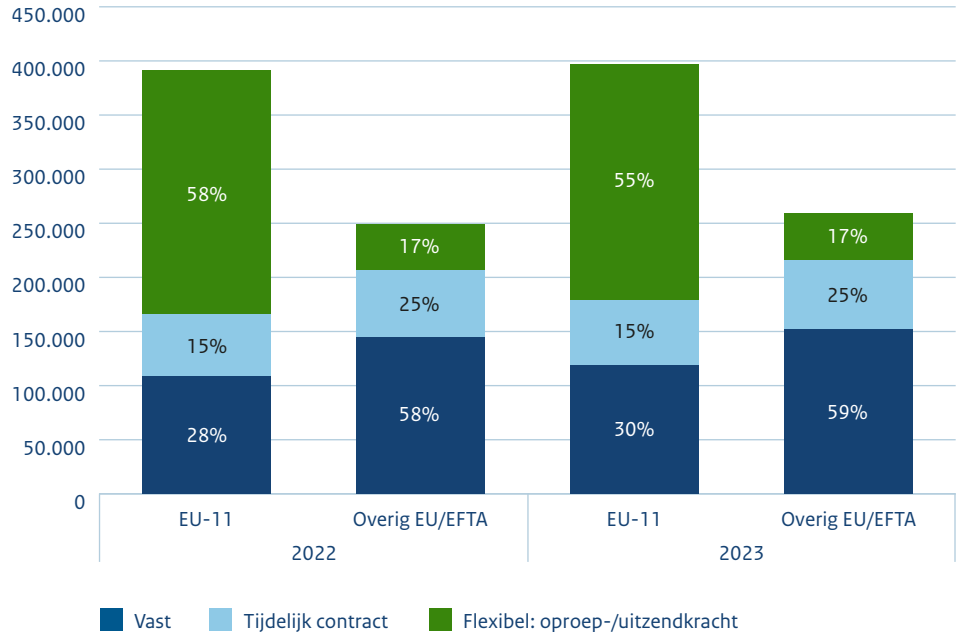
Eind 2023 verbleef 27% van de werknemers uit de EU-11 hier langer dan 5 jaar. Voor werknemers uit de overige EU-landen was dat bijna de helft (49%). Naarmate een persoon langer in Nederland verblijft lijkt de arbeidsmarktpositie te verbeteren.[78] Voor werkzame personen met een langere verblijfsduur in Nederland ligt bijvoorbeeld het salarisniveau hoger. Van de personen uit de EU-11 met een verblijfduur van vijf jaar of langer verdient 64% meer dan 130% van het WML. Voor personen uit de overige EU/EFTA-landen is dat percentage 82%.

De EU-burgers die vanwege werk naar Nederland komen 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, 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.

77 Factsheet Arbeidsmigranten in Nederland 2023

78 Dit kan echter niet met volledige zekerheid worden gezegd. Er kan sprake zijn van samenstellingseffecten binnen de populaties die tegen elkaar worden afgezet. De data is derhalve indicatief.

Figuur 37 *Arbeidsrelatie van personen met een baan (werknemer) geboren in de EU-11 en in overige EU/EFTA-landen, 2022-2023 (Bron: CBS Migrantenmonitor; peildata november 2023 en oktober 2024). Deze cijfers gaan over personen die staan ingeschreven in de BRP als ingezetene of als niet-ingezetene.*



In absolute aantallen daalde het aantal personen dat in Nederland werkzaam was als oproep-/uitzendkracht en die geboren waren in een ander EU/EFTA-land van 268.380 personen in 2022 naar 261.670 personen in 2023.

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

De mogelijke versterking van de arbeidsmarktpositie bij langer verblijf is ook zichtbaar in de arbeidsrelatie. Van de personen uit de EU-11 met een verblijfduur van vijf jaar of langer had 63% een vast contract. Voor personen uit de overige EU/EFTA-landen is dat percentage 72%.

3.3.4 Gedetacheerde EU/EFTA-migranten op de arbeidsmarkt

Gedetacheerde arbeidsmigranten blijven in dienst van hun werkgever in het buitenland. Dit kan leiden tot oneerlijke concurrentie op loonkosten omdat buitenlandse wetgeving van toepassing kan zijn op deze werknemers waardoor de loonkosten lager zijn dan voor hun collega's die onder de Nederlandse wetgeving vallen. Daarom is met de Detacheringsrichtlijn[79] en de Handhavingsrichtlijn[80] een juridisch kader ingericht waarmee gedetacheerde werknemers recht hebben op een harde kern van wettelijke minima van hun tijdelijke werkland. Werknemers die naar Nederland gedetacheerd worden hebben 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.[81]

Gedetacheerde werknemers werken met name in de bouwnijverheid en de industrie. Sinds 2024 is het ook mogelijk om werknemers in het meldloket aan te merken als uitzendkracht. In totaal zijn 27.300 gedetacheerden gemeld als uitzendkracht. Er zijn signalen dat het ware aantal hoger ligt.

79 Richtlijn (EG) 96/71 betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.

80 Richtlijn (EU) 2014/67 inzake de handhaving van Richtlijn 96/71/EG.

81 Adviesraad Migratie 'Geen derderangsburgers. De risico's voor gedetacheerde arbeidsmigranten en de Nederlandse samenleving'.

Figuur 38 *Gemelde werknemers per top 5 zendend land en top 3 sector, exclusief wegvervoer, 2024 (Bron: SZW)*

Vestigingsland	Sector	Aantal werknemers
Polen	Bouwnijverheid	29.079
	Industrie	9.170
	Landbouw, bosbouw en visserij	8.087
Duitsland	Industrie	8.428
	Bouwnijverheid	3.315
	Vervoer en opslag, excl. goederenvervoer over de weg	1.867
Litouwen	Industrie	6.078
	Bouwnijverheid	5.998
	Verhuur van roerende goederen en overige zakelijke dienstverlening	2.855
België	Bouwnijverheid	5.189
	Logies-, maaltijd- en drankverstrekking	1.789
	Industrie	1.548
Portugal	Bouwnijverheid	2.125
	Industrie	1.609
	Vervoer en opslag, excl. goederenvervoer over de weg	730

3.4 EU-studenten in Nederland

In het academisch jaar 2024-2025 studeren er in totaal 131.000 internationale studenten aan een opleiding in het hbo of wo in Nederland. Van hen komt 95.840 uit de EER en 35.160 van buiten de EER.[82]

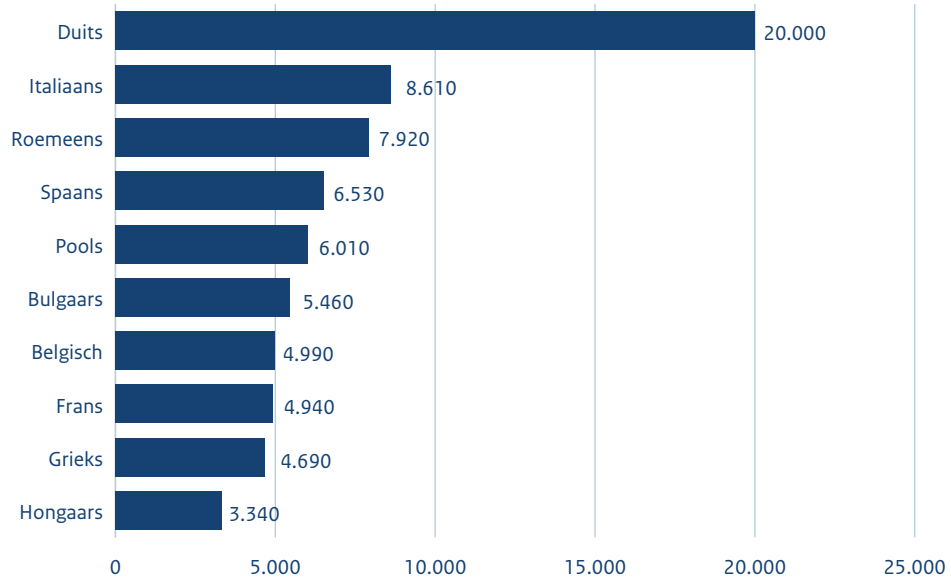
Figuur 39 *Instroom internationale studenten in het hoger onderwijs, 2023-2024 – 2024-2025 (Bron: DUO)*

Instroom internationale studenten	Totale instroom	Waarvan uit de EER	Waarvan uit de niet-EER
2023-2024	42.000	28.910	13.090
2024-2025	40.310	27.290	13.020
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-4%	-6%	-1%

In het studiejaar 2024-2025 kwam 68% van de instroom van internationale studenten uit de EER en 32% uit de niet-EER. De EER-instroom daalde van 28.910 (studiejaar 2023-2024) naar 27.290 (studiejaar 2024-2025). Dit is een daling van 6%.

[82] HO&S Beleidsdashboard van DUO.

Figuur 40 *Studenten in het hoger onderwijs uit de EER-landen naar nationaliteit, top 10, studiejaar 2024-2025 (Bron: CBS, betreft voorlopige cijfers)*

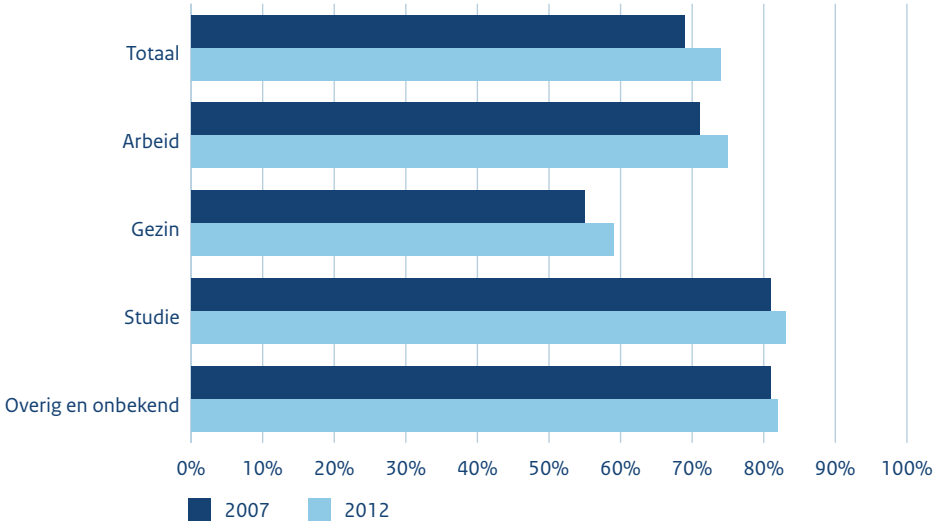


Evenals voorgaande studiejaren bestaat de top 3 van studenten met een EER-nationaliteit in studiejaar 2023-2024 uit studenten met de Duitse, Italiaanse en Roemeense nationaliteit. Ten opzichte van 2023-2024 betekent dit een afname van het aantal Duitse studenten (-6%), terwijl het aantal Italiaanse en Roemeense studenten juist is toegenomen (met respectievelijk 5% en 8%).

3.5 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 2012 naar Nederland kwamen, was 74% na 10 jaar weer vertrokken. Voor EU/EFTA migranten die in 2007 naar Nederland kwamen, was dit percentage 69%. 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 41 *Migranten vanuit de EU/EFTA die na 10 jaar weer uit Nederland vertrokken zijn, 2007-2012 (Bron: CBS Dashboard Migratiemotieven). Deze cijfers gaan over personen die als ingezetene staan ingeschreven in de BRP.*



Verblijf onbepaalde tijd

EU-burgers krijgen na vijf jaar rechtmatig verblijf van rechtswege een duurzaam EU-verblijfsrecht. De IND verstrekt op verzoek een document waaruit dit duurzame verblijfsrecht blijkt. In 2024 werden 2.570 van dergelijke documenten verstrekt aan EU-burgers. Dit betreft dus alleen het aantal verstrekte documenten (op aanvraag) en niet het aantal personen dat van rechtswege een duurzaam EU-verblijfsrecht heeft.

Hoofdstuk 4 Asielmigratie, migratie-samenwerking en opvang in de regio

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. Ontheemden uit Oekraïne komen aan bod in hoofdstuk 5.

Belangrijke ontwikkelingen in 2024

- In de EU-27 zijn in 2024 912.355 eerste asielaanvragen ingediend. Dit is een afname van 13% vergeleken met 2023.
- Het aantal eerste asielaanvragen in Nederland is met 16% afgenomen tot 32.180 in 2024.
- Het aantal eerste asielaanvragen door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) is met 32% afgenomen tot 3.940 in 2024.
- Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen is volgens de nationale definitie 54%. Dit is gelijk aan het inwilligingspercentage in 2023.
- Het aantal bewoners bij COA is gedurende 2024 toegenomen tot 72.500, van wie 26% vergunninghouder.

4.1 Asielmigratie wereldwijd

Asielmigratie wordt beïnvloed door externe ontwikkelingen, zoals nieuwe en opnieuw oplaaiende conflicten, schommelingen in economische ontwikkelingen en vooruitzichten wereldwijd.[83] Ook in 2024 werd de invloed van internationale ontwikkelingen op de wereldwijde asielmigratie geobserveerd, waaronder de voortdurende oorlogen in Oekraïne en Soedan en de val van het Assad regime in Syrië.

Wereldwijd waren in juni 2024 ongeveer 122,6 miljoen mensen ontheemd, van wie ruim de helft binnen het eigen land (intern ontheemden; 70,9 miljoen). Van de ontheemden die buiten het eigen land verbleven, vielen zo'n 37,9 miljoen mensen onder het mandaat van UNHCR of UNRWA. Daarnaast waren er in juni 2024 8,0 miljoen asielzoekers en 5,8 miljoen anderen die bescherming behoeven.

Al meer dan 12 jaar groeit het aantal mensen dat gedwongen ontheemd is. Eind juni 2024 was 1 op de 67 mensen gedwongen ontheemd, bijna een verdubbeling ten opzichte van 10 jaar geleden. De meeste gedwongen ontheemden (87%) verbleven in landen met een laag- en middeninkomen.

Van de vluchtelingen en andere personen die wereldwijd internationale bescherming behoeven kwam in juni 2024 65% uit vier landen: Syrië (6,3 miljoen), Venezuela (6,2 miljoen) Oekraïne (6,1 miljoen) en Afghanistan (6,1 miljoen).

De volgende vijf landen vingen in juni 2024 de meeste personen op die hun land zijn ontvlucht:

1. Iran 3,8 miljoen
2. Turkije 3,1 miljoen
3. Colombia 2,8 miljoen
4. Duitsland 2,7 miljoen
5. Uganda 1,7 miljoen[84]

In de eerste helft van 2024 zijn naar schatting wereldwijd 433.600 vluchtelingen teruggekeerd naar hun land van herkomst. Dit betreft circa 30.000 meer dan in de eerste helft van 2023. De meeste vluchtelingen keerden terug van Soedan naar Zuid-Soedan en naar Oekraïne – ondanks de aanhoudende internationale gewapende conflicten in deze landen.

83 Geopolitieke contexten als oorzaken van migratie naar Nederland | Clingendael
84 UNHCR - Mid-Year Trends 2024

4.1.1 Internationale aanpak

In hoofdstuk 1 komt de internationale aanpak reeds aan bod. Hieronder zal worden ingezoomd op twee onderdelen hiervan: verbetering van opvang in de regio en migratiesamenwerking.

4.1.2 Verbetering opvang in de regio

Ieder land heeft op basis van internationaal recht de plicht om vluchtelingen op te vangen en ervoor te zorgen dat deze personen niet worden teruggestuurd naar de onveilige plek waar ze vandaan komen. In buurlanden van de landen in oorlog of met een grote crisis komen vaak veel vluchtelingen aan. Zoals afgesproken in het Global Compact on Refugees helpen de meer welvarende landen de minder welvarende landen om aan deze plicht te voldoen.

Ook Nederland ondersteunt landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen in hun regio van herkomst, in het bijzonder in de Hoorn van Afrika (Ethiopië, Oeganda, Soedan en Kenia), de Syrië regio en de Afghanistan regio.[85] Door bij te dragen aan duurzaam perspectief voor vluchtelingen en gastgemeenschappen in deze landen draagt Nederland bij aan voldoende kansen voor vluchtelingen in de regio van herkomst. Deze ondersteuning zorgt ervoor dat vluchtelingen minder genoodzaakt zijn om verder te reizen – mogelijk via gevaarlijke routes met mensen-smokkelaars - of zich genoodzaakt zien terug te keren naar een onveilige situatie in het land van herkomst.

Nederland richt zich specifiek op de thema's onderwijs, werkgelegenheid, bescherming én– sinds 2023 - basisinfrastructuur (onderdak en water/sanitair). Hierbij zijn gendergelijkheid en psycho-sociale steun dwarsdoorsnijdende thema's. Om dit te bewerkstellingen, wordt ingezet op:

1. het aangaan van een beleidsdialoog en het intensiveren van samenwerking met overheden van opvanglanden, waarbij getracht wordt wet- en regelgeving te beïnvloeden die participatie van vluchtelingen in opvanglanden mogelijk maakt; en
2. financiële steun aan programma's op het gebied van scholing, werk, bescherming en basisvoorzieningen. Daarbij kan het bijvoorbeeld gaan om hulp bij het verkrijgen van een identiteitsbewijs, ondersteuning bij het genereren van een inkomen en toegang tot scholing voor kinderen. Zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen worden hierin meegenomen.

Het budget voor opvang in de regio bedroeg tot en met 2023 standaard 128 miljoen euro per jaar, exclusief aanvullende middelen toegekend gedurende het jaar door onder andere moties. In 2024 bedroeg het budget 230 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 de Hoorn van Afrika, het Midden-Oosten, Moldavië (opvang Oekraïense vluchtelingen), Armenië (opvang vluchtelingen uit Nagorno-Karabach) en de regio Afghanistan. Gezamenlijk vangen landen uit deze regio's een significant deel van 's werelds vluchtelingen in de nabijheid van Europa op.

4.1.3 Migratiepartnerschappen

De (bilaterale) migratiepartnerschappen zetten in op het beperken van irreguliere migratie, het bevorderen van terugkeer en de bescherming van migranten.[86] Het uitgangspunt is een effectief, duurzaam en gelijkwaardig partnerschap op basis van wederzijdse belangen. Een partnerschap wordt samen met het partnerland vormgegeven, binnen de kaders van internationaal en Europees recht, zoals uiteengezet in de beleidsnota Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking[87] en de Afrikastrategie 2023-2032.[88]

Migratiepartnerschappen richten zich, anders dan opvang in de regio, voornamelijk op de terugkeer van migranten die zonder verblijfsstatus in Nederland verblijven en het tegengaan van irreguliere migratie naar Europa en Nederland. Dit gebeurt ook middels innovatieve vormen van migratie-samenwerking en inspanningen in multilateraal verband voor betere internationale afspraken over migratie. Partnerschappen bouwen we op in bilateraal verband en op Europees niveau.

---

85 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 2024 een bijdrage van 50 miljoen euro beschikbaar gesteld aan programma's ten behoeve van Afghaanse vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in Pakistan.

86 Kamerstukken II 2022/2023, 36 200 V, nr. 27.

87 Kamerstukken II 2021/2022, 36 180, nr. 1.

88 Kamerstukken II 2022/2023, 29 237, nr. 183.

Onderdeel van deze partnerschappen is onder andere het ondersteunen en bevorderen van terugkeer naar herkomstlanden, het tegengaan van mensenhandel en –smokkel en het versterken van grensmanagement in landen buiten de EU. De focus in de migratiesamenwerking ligt ook op bewustwording van risico's via informatiecampagnes, het tegengaan van mensenhandel en mensensmokkel, bescherming van migranten en het faciliteren van vrijwillige terugkeer en herintegratie. Het is mogelijk dat in bepaalde landen zowel wordt gewerkt aan opvang in de regio als aan migratiesamenwerking.

De migratiepartnerschappen worden gezamenlijk gecoördineerd door het ministerie van Asiel en Migratie en het ministerie van Buitenlandse Zaken. Per 1 januari 2025 trekken deze departementen ook de Interdepartementale Taskforce Internationale Migratie, waarin nauw wordt samengewerkt met de migratieketenpartners DTenV, COA en IND en overige stakeholders binnen de rijksoverheid, zoals het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Defensie.

Tevens worden extra mensen en middelen ingezet om deze samenwerking en inzet te versterken. Zo is het ministerie van Buitenlandse Zaken bezig met de oprichting van een zelfstandige directie voor internationaal migratiebeleid en breidt ook het ministerie van Asiel en Migratie haar capaciteit op internationale inzet uit. In het kader van de Taskforce Internationale Migratie is in totaal vanuit de respectievelijke begrotingen van BHO en AenM op basis van de voorjaarsbesluitvorming oplopend tot 118 miljoen euro per jaar in 2029 begroot voor ontwikkelingshulp (ODA-uitgaven) en non-ODA uitgaven ten behoeve van migratiesamenwerking en -partnerschappen.[89]

Europese inzet

De afgelopen jaren zijn, op Nederlands aandringen, 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, strategische partnerschappen met Tunesië, Mauritanië, Egypte en recentelijk ook met Jordanië, 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. Daarnaast heeft Nederland zich ervoor ingezet dat het brede EU-instrumentarium - bijvoorbeeld op het gebied van visa, ontwikkelingshulp en handel - effectiever wordt ingezet om deze aanpak kracht bij te zetten. Het kabinet hecht eraan dat dergelijke partnerschappen in lijn zijn met Europees en internationaal recht.

Waar nodig wordt terugkeersamenwerking 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 alle EU-lidstaten negatieve visummaatregelen te treffen, indien een land onvoldoende meewerkt met terug- en overname van vertrekplichtige vreemdelingen en de bredere belangen van de EU. Artikel 25bis biedt tevens de mogelijkheid het verlenen van visa te vereenvoudigen indien een land goed samenwerkt met de EU t.a.v. de terugkeer van niet legaal in de Unie verblijvende personen.

Op het gebied van handel bepleit Nederland, samen met gelijkgezinde lidstaten, om in de herziening van de verordening over het Algemeen Preferentieel Stelsel (APS), waarmee de EU tariefpreferenties aanbiedt aan ontwikkelingslanden, tariefpreferenties voorwaardelijk te maken aan terugkeersamenwerking. Tegelijkertijd houdt Nederland oog voor de bredere doelstellingen van het APS en de mogelijke sociaal-economische impact van de herziening op ontwikkelingslanden, zoals uiteengezet in het BNC-fiche over de herziening van het APS.[90] Naar verwachting wordt uiterlijk in 2027 een akkoord bereikt over de herziening, want de huidige verordening, die al is verlengd, verloopt eind dat jaar.

---

89 Kamerstukken II 2024/2025, 30 573, nr. 227.

90 Kamerstukken II 2021/2022, 22 112, nr. 3237.

4.1.4 Bijdrage Nederland op internationaal niveau

4.1.4.1 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 maart 2024 vond de tweejaarlijkse regionale review van het GCM plaats. De Nederlandse inzet zag onder meer op de versterkte implementatie van de migratiemanagement kant van migratie in het GCM, te weten de verantwoordelijkheid van staten om hun onderdanen terug te nemen en irreguliere migratie, mensensmokkel en -handel tegen te gaan.

Ook 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 Khartoem-proces), het Praag-proces en het Boedapest-proces. Het doel van deze dialogen is om migratiesamenwerking met landen van oorsprong, transit en bestemming buiten de EU te versterken.

4.1.4.2 Global Compact on Refugees (GCR)

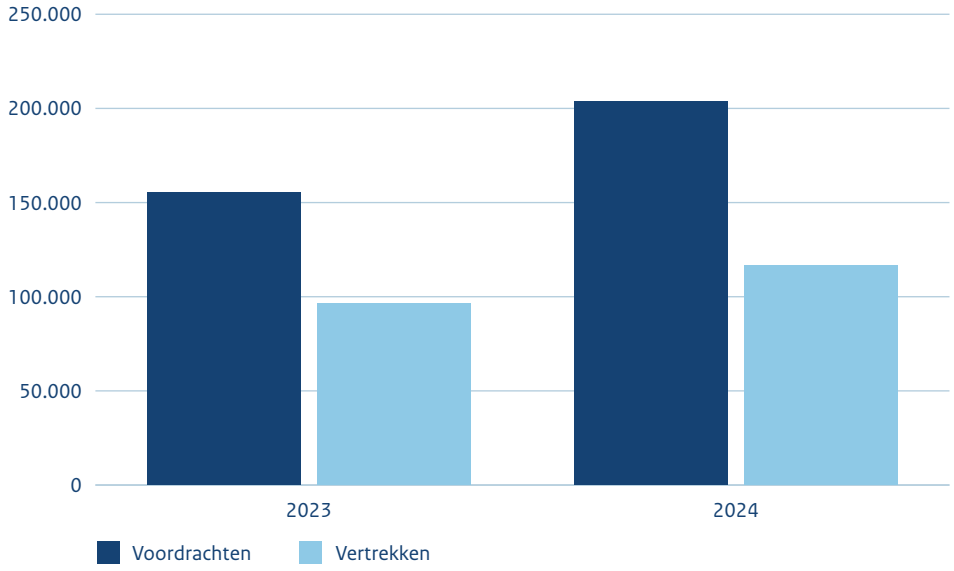
In het GCR staan vier hoofddoelen: verlichten van druk op opvanglanden, vergroten van zelfredzaamheid van vluchtelingen, verruimen van de toegang tot derde landen als oplossing (waaronder hervestiging) en ondersteunen van veilige en waardige terugkeer.

Hervestiging

Bij hervestiging gaat het om door UNHCR voorgedragen vluchtelingen die vanuit landen van opvang (buiten de EU) naar 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.

In 2024 heeft UNHCR 2,4 miljoen vluchtelingen geïdentificeerd.[91] In 2024 werden ruim 116.500 vluchtelingen daadwerkelijk hervestigd.

Figuur 42 *Voordrachten en vertrekken van hervestiging wereldwijd, 2023-2024 (Bron: UNHCR)*



Ook Nederland hervestigt vluchtelingen, op voordracht van UNHCR, vanuit opvanglanden in de regio. Zie paragraaf 4.3.1.4.

Het aantal door Nederland te hervestigen vluchtelingen is vastgelegd in het nationaal beleidskader hervestiging 2024. Daarnaast kan hervestiging naar Nederland plaatsvinden in het kader van EU-migratiesamenwerking met landen buiten de EU, vooralsnog enkel de EU-Turkije

[91] UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2024

Verklaring.[92] 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,[93] prioriteiten gesteld in EU-verband en relevante nationale belangen zoals de migratiepartnerschappen.

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.

In 2024 heeft Nederland ongeveer 750 aankomsten gerealiseerd van hervestigde vluchtelingen: ongeveer 390 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 ongeveer 350 in het kader van de EU-Turkije Verklaring.

Terugkeer

Nederland houdt de situatie in herkomstlanden nauwlettend in de gaten. Terugkeer van vluchtelingen uit Nederland of uit opvanglanden in de regio is deels afhankelijk van conflictresolutie in oorlogsgebieden. Daarom wordt 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. Vreemdelingen die uit eigen beweging vanuit Nederland willen terugkeren naar het land van herkomst, kunnen basisvertrek- en/of herintegratieondersteuning krijgen (zie ook hoofdstuk 6).

4.1.4.3 Programmering

Naast de inzet in multilaterale, Europese en bilaterale overleggen draagt Nederland ook bij aan verschillende programma's. De onderstaande programma's worden met name gefinancierd uit BHO-middelen van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, daarnaast is sinds 2024 ook een budget beschikbaar vanuit het Ministerie van Asiel en Migratie dat niet verbonden is aan ontwikkelingsdoelen.

PROSPECTS

Sinds 2019 heeft Nederland een meerjarig innovatief partnerschap met UNICEF, UNHCR, ILO, IFC en de Wereldbank genaamd PROSPECTS. In 2024 is de tweede fase (2024 tot en met 2027) van dit project begonnen waarvoor 800 miljoen euro is begroot. Het doel van PROSPECTS is om perspectief te bieden aan vluchtelingen, intern ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen in landen die veel vluchtelingen opvangen. 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. Zo hebben in 2024 meer dan 750.000 mensen toegang tot onderwijs gekregen, zijn meer dan 117.000 mensen ondersteund met het genereren van een inkomen, zijn er nieuwe of verbeterde banen gecreëerd, hebben meer dan 1.5 miljoen mensen toegang tot registratie en documentatie gekregen en meer dan 1.8 miljoen mensen toegang tot (sociale) bescherming.

COMPASS Partnerschap

Sinds 2021 loopt het COMPASS partnerschap, een grootschalig meerjarig programma tussen Nederland en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) in samenwerking met 14 landen

92 Kamerstukken II 2019/2020, 19 637, nr. 2608. Zie ook Staat van Migratie 2023.

93 https://reporting.unhcr.org/unhcr-projected-global-resettlement-needs-2024

(Afghanistan, Algerije, Tsjaad, Egypte, Ethiopië, Irak, Libanon, Libië, Mali, Marokko, Niger, Nigeria, Soedan en Tunesië). De huidige fase loopt van 2024 tot en met 2027 en bedraagt 104,5 miljoen euro. 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. Het programma is flexibel van aard en richt zich op alle lagen van de samenleving: op het individuele, gemeenschaps- en structurele niveau. Sinds het begin van COMPASS in 2021 zijn meer dan 130.000 migranten ondersteund met directe hulp en bescherming, vrijwillige terugkeer en/of herintegratie. Gezien de waardering van COMPASS, zowel door NL als IOM en de 14 partnerlanden, kan het programma een platform bieden om gezamenlijke uitdagingen op het gebied van migratie adresseren.

PROMIS-partnerschap
Het PROMIS-partnerschap is een meerjarig programma van Nederland, de VN Organisatie tegen Drugs en Georganiseerde Misdaad (UNODC) en het Hoog Commissariaat van de Verenigde Naties voor de Mensenrechten (OHCHR). Het doel van het programma is het versterken van de capaciteit van landen in West-Afrika 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. Het programma loopt tot en met 2028 in tien landen in West-Afrika.

Subsidiekader Migratie en Ontheemding en additionele middelen migratiepartnerschappen
In 2024 is het subsidiekader Migratie en Ontheemding 2024-2028 met een budget van 57 miljoen euro van start gegaan, gericht op lokaal geleide ontwikkeling. Onder dit subsidiekader werkt het kabinet samen met tien ngo's aan directe financiering van lokale ngo's, capaciteitsversterking van lokale ngo's en betekenisvolle participatie van vluchtelingen en migranten in beleidsprocessen. Dit sluit aan op de Beleidsbrief Ontwikkelingshulp 2025 waarin ervoor is gekozen om meer samen te werken met lokale (hulp)organisaties, in plaats van met internationaal opererende ngo's.[94]

Additionele middelen migratiepartnerschappen
Daarnaast is er sinds 2023 structureel extra budget beschikbaar om invulling te geven aan de migratiepartnerschappen. Het betreft een additionele 25 miljoen euro voor het ministerie van Buitenlandse Zaken, en 6,8 miljoen euro voor het ministerie van Asiel en Migratie. Middels dit budget kan Nederland ingaan op specifieke verzoeken binnen de migratiedialogen met partnerlanden om gedeelde belangen na te streven, o.a. het verbeteren van terugkeer, het tegengaan van irreguliere migratie en beschermen van migranten. Deze inzet van het Ministerie van Asiel en Migratie vindt sinds 1 september 2023 o.a. 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. Eveneens wordt samengewerkt met internationale organisaties als UNODC en IOM.

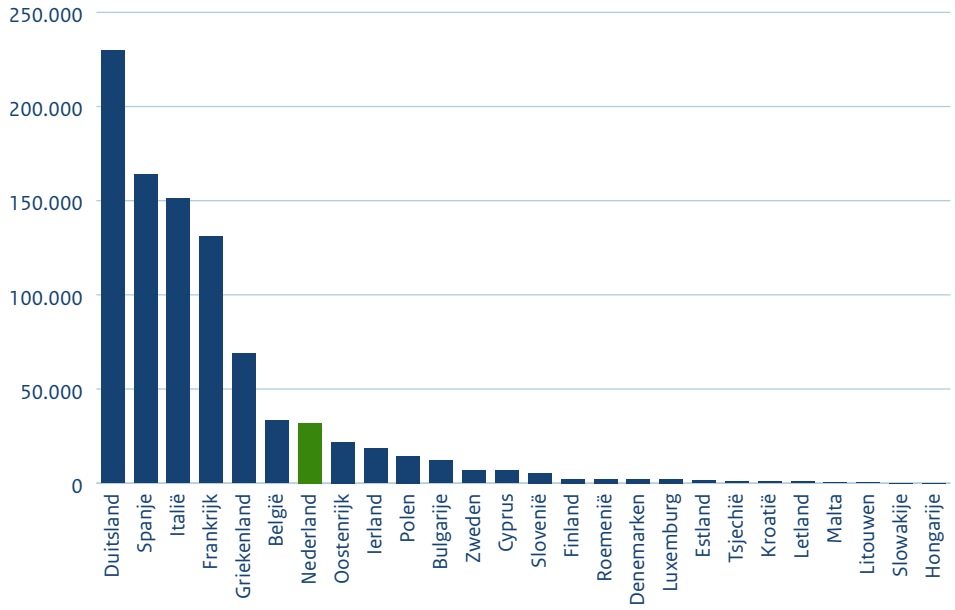
[94] Kamerstukken II 2024/2025, 36 180, nr. 133.

4.2 Asielmigratie naar de EU

4.2.1 Asielaanvragen in de EU

In alle EU-lidstaten zijn in totaal 912.355 eerste asielaanvragen ingediend in 2024. Dit is een afname van 13% vergeleken met 2023. Het aantal asielzoekers met een herhaalde aanvraag in de EU was in 2024 minstens 83.425, zo'n 8% van het totaal aantal asielzoekers dat een aanvraag indiende.

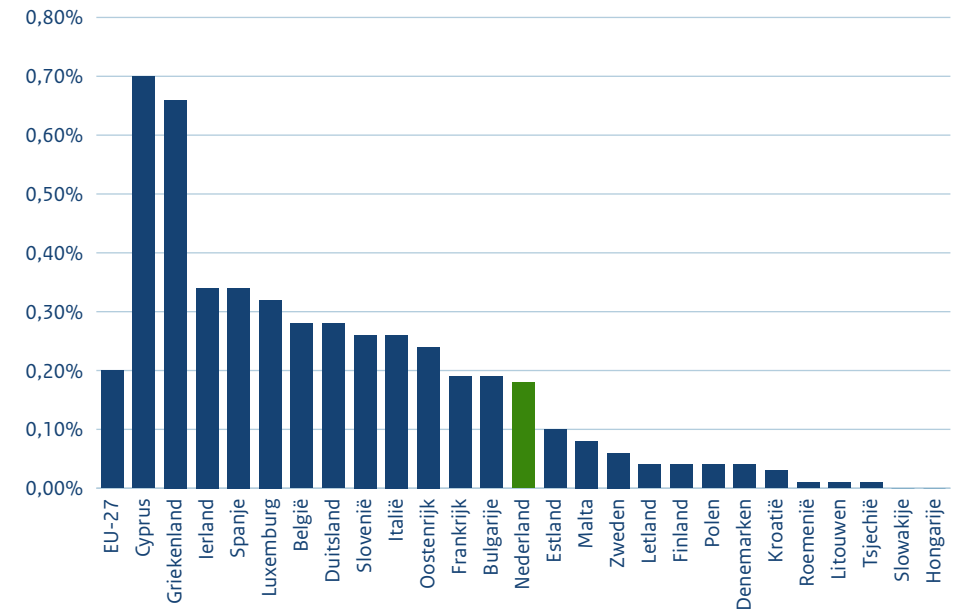
Figuur 43 *Eerste asielaanvragen per EU-lidstaat in absolute aantallen, 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 7 april 2025)*



In absolute aantallen was Duitsland in 2024 de EU-lidstaat met het hoogste aantal eerste asielaanvragen (229.750, 25%), gevolgd door Spanje (164.035, 18%) en Italië (151.120, 17%). Nederland volgt, evenals vorig jaar, op de zevende plaats.

Bij vier van de lidstaten in de top 10 nam het aantal asielaanvragen af ten opzichte van 2023. Opvallende procentuele uitschieters zijn Oostenrijk (-61%) en Duitsland (-30%). In Polen (+87%) en Ierland (+39%) was juist sprake van een toename.

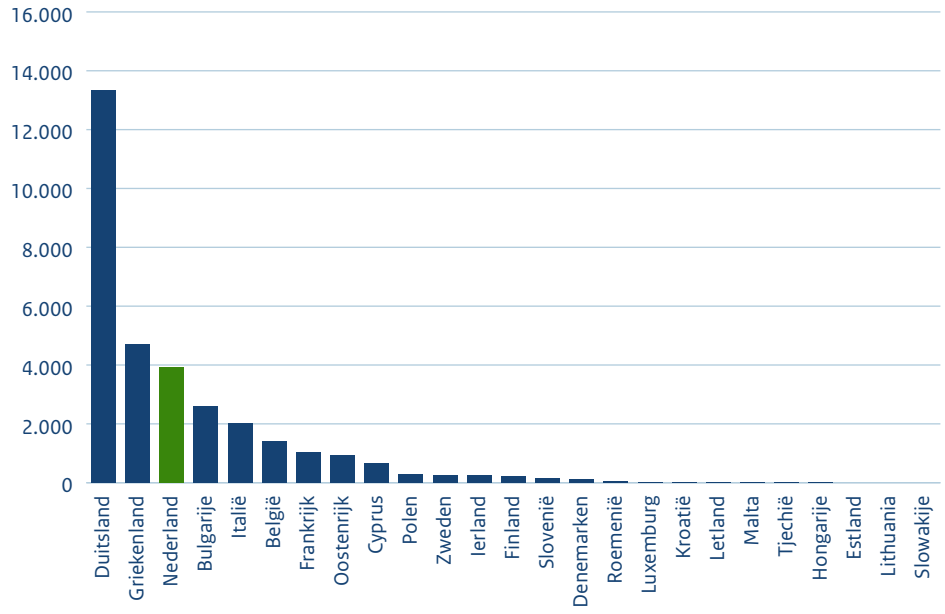
Figuur 44 *Eerste asielaanvragen per EU-lidstaat per hoofd van de bevolking, 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 7 april 2025)*



In 2024 ontving Cyprus de meeste asielaanvragen per 1.000 inwoners (7,0), gevolgd door Griekenland (6,6), Ierland (3,4) en Spanje (3,4). Nederland ontving 1,8 asielaanvragen per 1.000 inwoners. Nederland staat hiermee op de dertiende plaats. Het EU-gemiddelde was 2,0 asielaanvragen per 1.000 inwoners.

In 2024 zijn in de EU 32.065 eerste asielaanvragen ingediend door alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's).[95] Van de amv's kwam 37% uit Syrië en 18% uit Afghanistan. Het grootste aandeel aanvragen werd geregistreerd door Duitsland (42%), gevolgd door Griekenland (15%) en Nederland (12%).

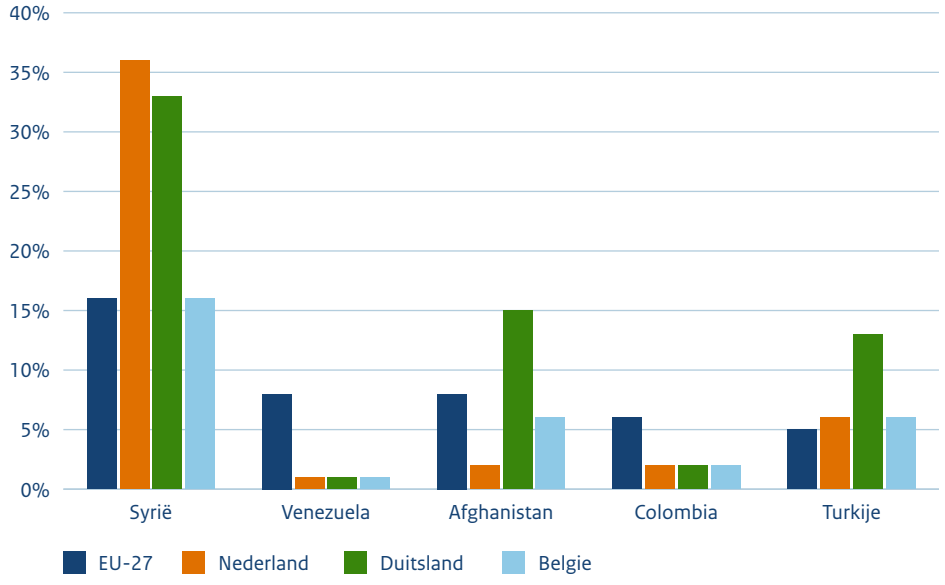
Figuur 45 *Asielaanvragen door amv's, 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 4 april 2025[96])*



4.2.2 Herkomst van asielzoekers in de EU

De belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers in 2024 zijn hetzelfde als in 2023.

Figuur 46 *Aandeel eerste asielverzoeken van de top 5 nationaliteiten in de EU-27, Nederland, België en Duitsland, 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 7 april 2025)*



95 Een alleenstaande minderjarige asielzoeker (amv) 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) of de in het buitenland toegewezen voogd niet al in Nederland aanwezig is/zijn dan wel samen met de vreemdeling zijn ingereisd.

96 Voor Spanje en Portugal zijn nog geen cijfers beschikbaar.

De top 5 nationaliteiten van asielzoekers in de EU bestond in 2024 uit Syrië, Venezuela, Afghanistan, Colombia en Turkije. In 2023 bestond de top 5 uit Syrië, Afghanistan, Turkije, Venezuela en Colombia.

Het aantal eerste asielaanvragen van Syrische asielzoekers in de EU-27 nam af van 183.330 in 2023 naar 147.960 in 2024. Het aandeel eerste asielaanvragen van Syriërs in het totale aantal nam af van 17% naar 16%.

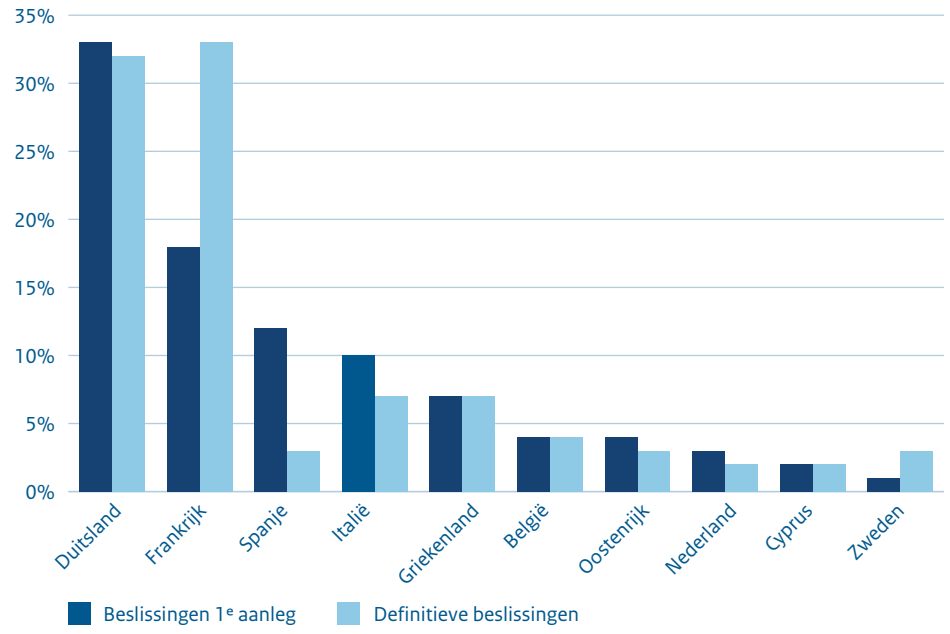
De asielinstroom in Duitsland en Nederland bestaat voor een relatief groot deel uit vreemdelingen met de Syrische nationaliteit. Ongeveer 33% van de eerste asielaanvragen in Duitsland had in 2024 de Syrische nationaliteit. In Nederland was dat aandeel 36%. In België is dat met 16% een relatief kleine groep. In Duitsland had verder een relatief groot aandeel vreemdelingen dat asiel aanvroeg de Afghaanse of Turkse nationaliteit.

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 afgegeven 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 47 *Aandeel in het totaal aantal beschikkingen in eerste aanleg en definitieve besluiten, 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 1 en 3 april 2025)*



In 2024 zijn 754.780 besluiten in eerste aanleg op asielaanvragen[97] genomen in alle lidstaten van de EU en 185.505 definitieve besluiten na beroep of een herziening.

Het grootste aantal besluiten in eerste aanleg is genomen in Duitsland, een aandeel van 33% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg. Frankrijk had het grootste aandeel in het totale aantal definitieve besluiten (33%). Nederland was goed voor 2,8% van het totale aantal besluiten in eerste aanleg en 2,0% van het totale aantal definitieve besluiten.

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

De EU-wetgeving voor asiel voorziet in twee vormen van internationale bescherming: de vluchtelingenstatus en de status van subsidiaire bescherming.[98] 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 tweestatusstelsel, 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.

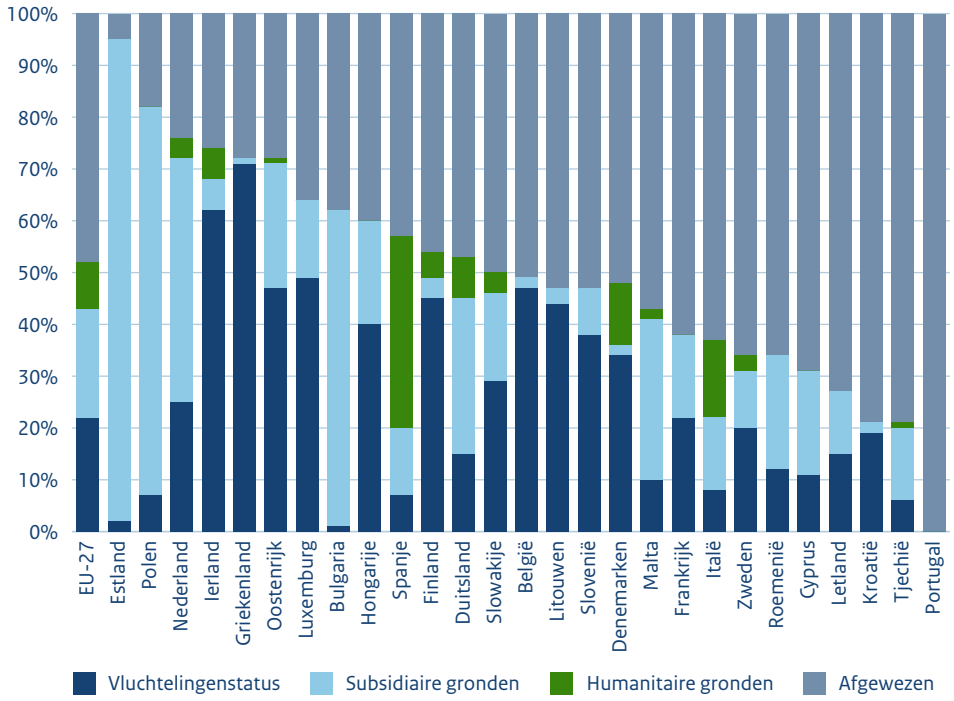
4.2.3.1 Inwilligingspercentage

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 48 *Verhouding verschillende typen bescherming na besluiten in eerste aanleg, 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 1 april 2025)*



Van de beslissingen die in 2024 in eerste aanleg werden genomen, waren 387.640 een inwilliging. Het inwilligingspercentage in de hele EU was 51%. Het afwijzingspercentage in de hele EU was 49%.

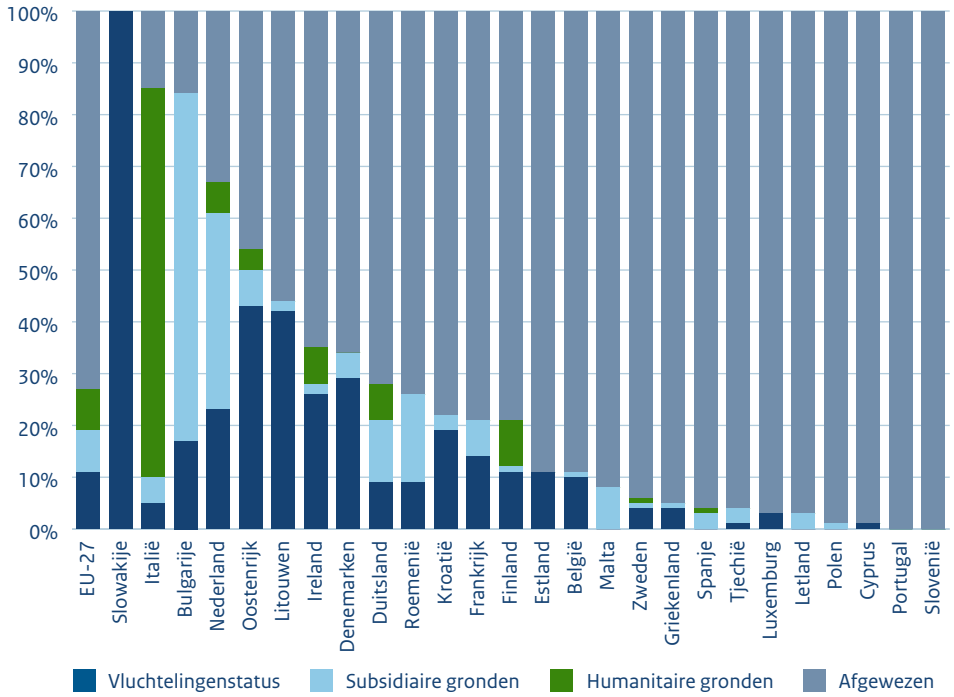
[98] De subsidiaire bescherming is bedoeld om personen te beschermen die een reëel risico lopen op ernstige schade in geval van terugkeer naar hun land van herkomst. Er moeten dus zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat bij terugkeer betrokkene in zijn land van herkomst een dergelijk risico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

In absolute aantallen kregen 164.920 asielzoekers een vluchtelingenstatus in de EU na een beschikking in eerste aanleg. In totaal 155.475 asielzoekers ontvingen een subsidiaire beschermingsstatus en 67.255 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 (96%) het hoogst, gevolgd door Polen (82%), Nederland (75%) en Ierland (74%). Het laagst was het in Kroatië en Tsjechië (21%) en Portugal (1%).

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.[99]

Figuur 49 *Verschillende typen bescherming na definitief besluit, 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 3 april 2025)*[100]

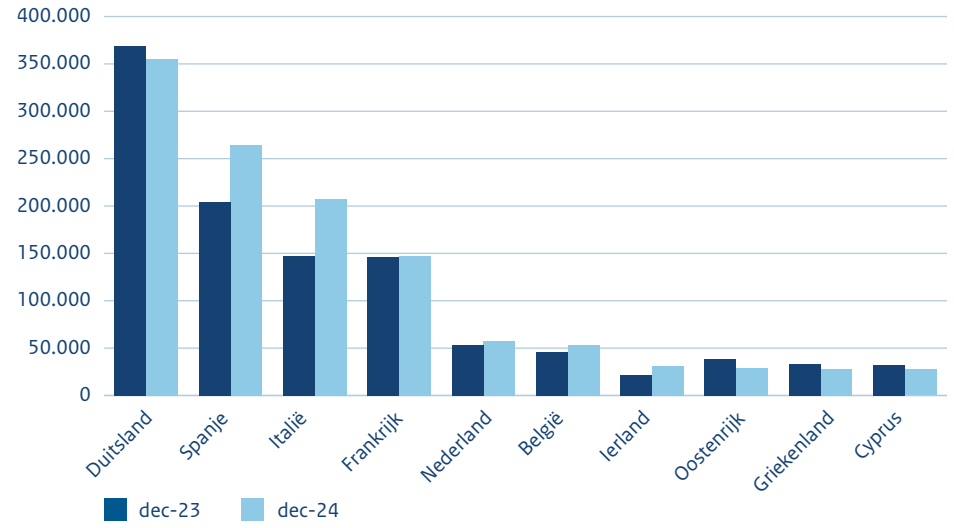


In totaal kregen 50.270 asielzoekers een positief definitief besluit na beroep of herziening in 2024, van wie 20.650 een vluchtelingenstatus, 14.390 subsidiaire bescherming en 15.230 een humanitaire verblijfsvergunning. Het gemiddelde aandeel positieve definitieve besluiten na beroep of herziening, het inwilligingspercentage, in de EU was 27%. Dit inwilligingspercentage was in Slowakije het hoogst (100%), gevolgd door Italië (85%), Bulgarije (83%) en Nederland (66%). In Portugal en Slovenië waren alle definitieve besluiten negatief.

99 Kamerstukken II 2022/2023, 19 637, nr. 3100.

100 In Hongarije werden geen definitieve besluiten genomen. Hongarije is daarom niet opgenomen in de figuur.

Figuur 50 *Top 10 lidstaten met aantal open asielprocedures, eind 2023 en 2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 8 april 2025)*



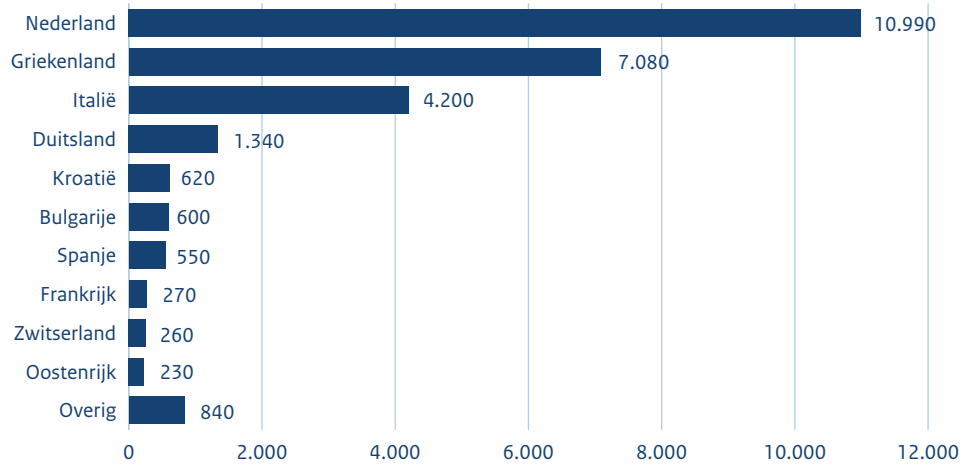
Aan het einde van 2024 was op 1.242.000 asielaanvragen nog geen besluit genomen in de EU.[101] Deze toename wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename van het aantal openstaande asielaanvragen in Spanje en Italië. Duitsland realiseerde een afname van het aantal openstaande asielprocedures van 4%. Het aantal openstaande asielprocedures in Nederland steeg van 53.100 naar 57.835 (+9%).

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 onderstaande 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.

4.2.4.1 Eurodac registraties

Figuur 51 *Eerste land van Eurodac registratie van vreemdelingen op het moment van een asielgerelateerde registratie door Nederland, 2024 (Bron: AenM, Eurodac)*



[101] 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.

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.

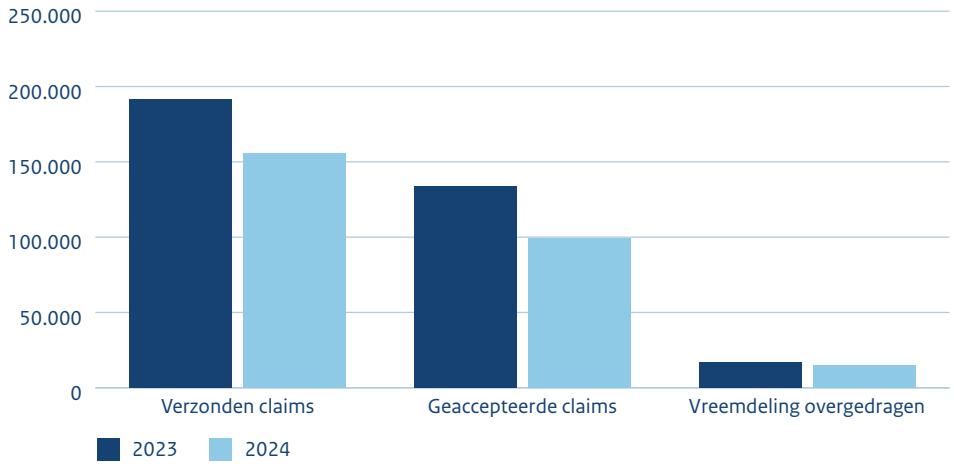
In 2024 was van 41% van de asielzoekers in Nederland die geregistreerd staan in Eurodac de eerste registratie in Nederland. In 2023 was dit 56%. In het geval van een eerdere registratie was die registratie het vaakst eerder geregistreerd in de EU-lidstaten Griekenland, Italië en Duitsland. De meeste registraties betreffen asielzoekers met de Syrische nationaliteit, gevolgd door asielzoekers met de Iraakse en Eritrese nationaliteit.

4.2.4.2 Dublinclaims

De Dublinverordening[102] bepaalt welke EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek.[103] Het uitgangspunt is dat een asielverzoek maar door één lidstaat in behandeling wordt genomen. Indien volgens de Dublinverordening een andere lidstaat verantwoordelijk is voor een asielverzoek, dan kan een verzoek (of: claim) worden ingediend bij die andere lidstaat. Na akkoord van de desbetreffende lidstaat kan de vreemdeling worden overgedragen.

Een akkoord leidt niet in alle gevallen tot feitelijke overdracht van de vreemdeling aan de andere lidstaat. 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 52 *Dublinclaims verzonden door EU-lidstaten, 2023-2024 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 27 mei 2025)*



In 2024 werden van de EU-lidstaten de meeste Dublinclaims verzonden door Duitsland (50%), Frankrijk (21%) en België (8%). Nederland verzond 5% van de Dublinclaims en staat daarmee in de EU op de vierde plaats. De meeste Dublinclaims werden verzonden aan Italië (17%), Kroatië (15%) en Griekenland (12%). Nederland ontving 3% van de Dublinclaims en staat daarmee op de tiende plaats. De meeste vreemdelingen werden overgedragen aan Duitsland (21%), Spanje (12%) en Frankrijk (11%). Nederland ontving 5% van de overgedragen vreemdelingen en stond daarmee op de zevende plaats.

---

[102] Verordening (EG) nr. 1560/2003 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.

[103] 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.

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 indien nodig biedt het COA hen 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.

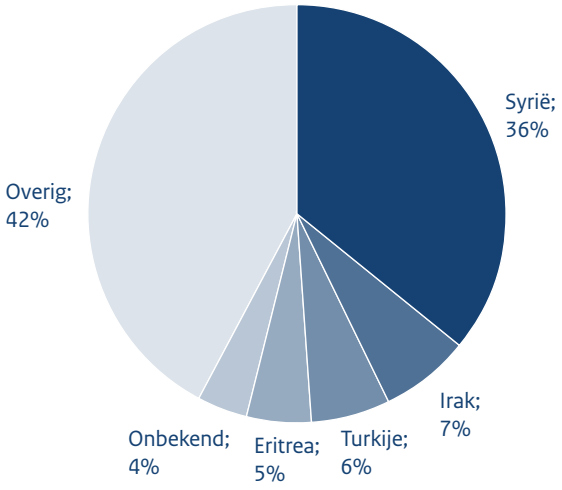
Figuur 53 *Asielinstroom totaal en uitgesplitst naar type aanvraag, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Totaal	Eerste aanvragen	Tweede en volgende aanvragen	Nareizigers	Herplaatsing	Hervestiging
2023	50.720	38.380	1.390	10.130	0	830
2024	46.400	32.180	1.590	11.880	0	760
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-9%	-16%	+14%	+17%	n.v.t.	-8%

De totale asielinstroom in 2024 nam ten opzichte van 2023 met 9% af tot 46.400. Het aantal eerste asielaanvragen bedroeg 32.180 in 2024, een afname van 16%. Het aantal ingereisde nareizigers was 17% hoger dan in 2023. In 2024 zijn 760 personen hervestigd en er heeft geen herplaatsing plaatsgevonden.

De afname van het aantal asielaanvragen is niet alleen in Nederland zichtbaar, maar ook in de rest van de EU. De asielinstroom binnen de EU was in 2024 13% lager dan in 2023. De afgelopen jaren werden er over het algemeen vaak meer asielaanvragen geregistreerde in de tweede helft van het jaar. Deze seizoenstrend heeft zich in 2024 zowel in de EU als in Nederland niet voorgedaan. Daarnaast was er aan het einde van het jaar sprake van een veranderende situatie in Syrië.

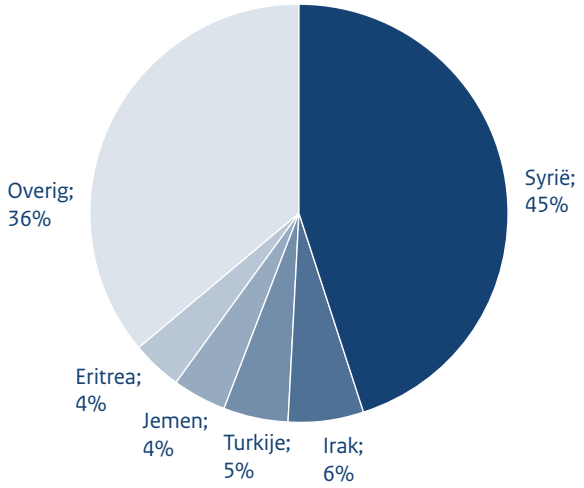
Figuur 54 *Top 5 nationaliteiten eerste asielaanvragen, 2024 (Bron: IND)*



In 2024 werd net als in 2023 ruim een derde van het totale aantal eerste asielaanvragen door Syriërs ingediend. Het aantal aanvragen van Syriërs is wel afgenomen ten opzichte van 2023.

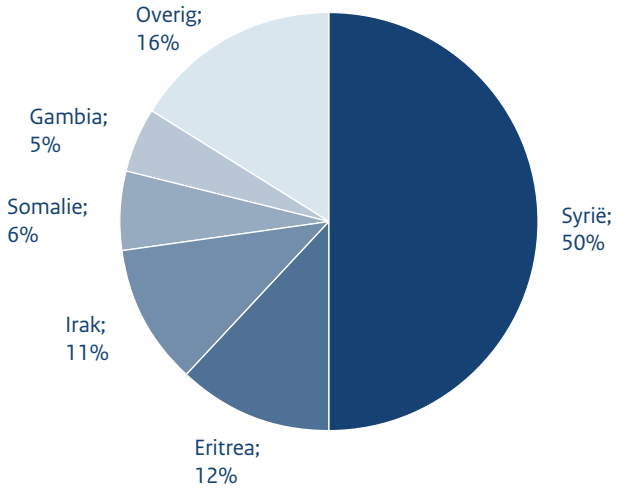
Op de tweede plaats volgden de Irakezen en op de derde plaats de Turken. Bij de eerste aanvragen asiel zijn in 2024 in totaal 144 verschillende nationaliteiten betrokken, variërend van 11.530 aanvragen door Syriërs tot 1 aanvraag per nationaliteit. Voor 61 nationaliteiten zijn minder dan 10 aanvragen. De categorie overig bestaat uit veel verschillende nationaliteiten die een klein aantal of slechts 1 aanvraag hebben ingediend.

Figuur 55 *Top 5 nationaliteiten asielaanvragen, 2024 (Bron: IND)*



In 2024 werd 45% van het totale aantal asielaanvragen (bestaande uit eerste aanvragen, herhaalde aanvragen, nareis, hervestiging en herplaatsing) door Syriërs ingediend, gevolgd door Irakezen en Turken. De categorie overig bestaat ook hier uit veel verschillende nationaliteiten die een klein aantal of slechts 1 aanvraag hebben ingediend.

Figuur 56 *Top 5 nationaliteiten asielaanvragen amv's, 2024 (Bron: IND)*



In 2024 werden 3.940 eerste asielaanvragen ingediend door amv's, een afname van 32% ten opzichte van 2023. Daarvan werd 50% ingediend door Syrische amv's, gevolgd door Eritrese en Irakese amv's. De categorie overig bestaat opnieuw uit veel verschillende nationaliteiten.

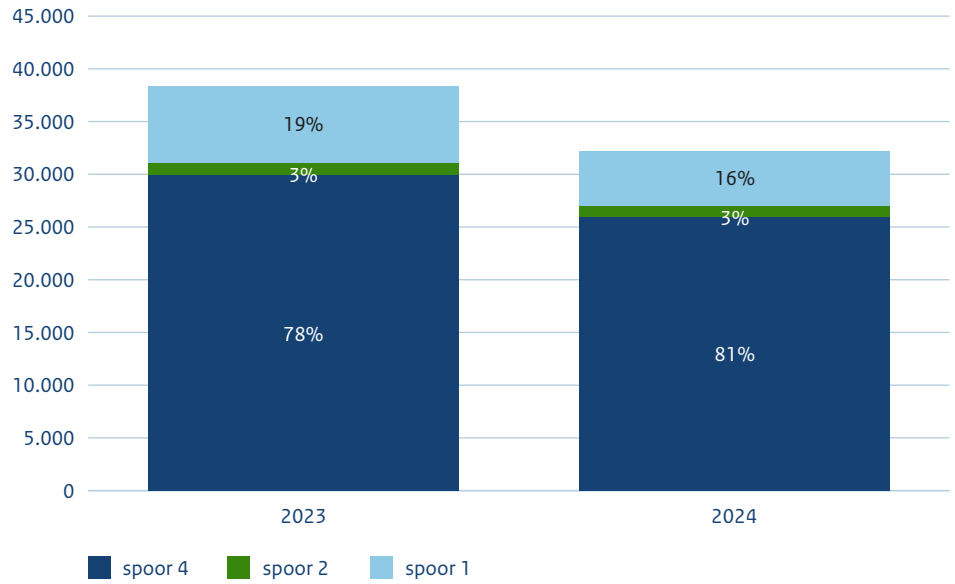
4.3.1.1 Sporenbeleid

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 57 *Instroom per spoor uitgesplitst naar instroomjaar, 2023-2024 (Bron: IND)*



In 2024 stroomde 81% van de eerste asielaanvragen in in spoor 4. Dit was hoger dan in 2023. Het aandeel dat instroomde in spoor 1 was lager dan in 2023. Het aandeel dat instroomde in spoor 2 bleef gelijk.

4.3.1.2 Nareis asiel

Mvv Nareis

Iemand die in het bezit is 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.

Op 1 april 2025 is een wetsvoorstel in werking getreden waarmee de formele beslistermijn voor mvv-aanvragen voor nareizende gezinsleden van asielvergunninghouders is verlengd van 6 naar 9 maanden met een extra verlengingsmogelijkheid in bijzondere omstandigheden en complexe gevallen.[104]

Op 27 juni 2024 is de Tweede Kamer[105] geïnformeerd over de wijziging van het beleid voor meerderjarige kinderen onder nareis. Met de wijziging beoogde de toenmalig demissionaire staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanscherping te doen in het beleid zonder een wetswijzigingstraject te starten. In het nieuwe beleid wordt aangesloten bij de uitleg van het Hof van Justitie van de Europese Unie[106] over gezinsleden die 'ten laste komen van' de referent. Het meerderjarige kind komt ten laste van de referent als het meerderjarige kind aannemelijk heeft gemaakt voor de eerste levensbehoeften afhankelijk te zijn van materiële ondersteuning van de referent. Daarbij moet het meerderjarige kind aannemelijk maken dat deze materiële ondersteuning reëel en noodzakelijk is. Aanvullend op de 'ten laste komen van'-voorwaarde wordt in het beleid opgenomen dat het meerderjarige kind geen zelfstandig gezin heeft gevormd en tot aan het vertrek van de referent altijd in het gezinsverband heeft samengeleefd.

104 Kamerstukken II 2023/2024, 36 349, nr. 21.
105 Kamerstukken II 2023/2024, 36 333, nr. 71.
106 HvJ EU 12 december 2019, C-519/18, ECLI:EU:C:2019:1070.

Momenteel zijn twee maatregelen, het inperken van nareis tot het kerngezin en het invoeren van een tweestatusstelsel met aanvullende voorwaarden voor de nareis van subsidiaire beschermden, aanhangig bij de Tweede Kamer. In hoofdstuk 1 wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Figuur 58 *Ingediende en ingewilligde aanvragen mvv-nareis, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Aantal ingediende aanvragen mvv nareis	Aantal ingewilligde aanvragen mvv-nareis, eerste aanleg+bezwaar	Inwilligingspercentage eerste aanleg
2023	22.500	12.210	89%
2024	30.850	13.250	86%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+37%	+9%	

Het totale aantal ingediende aanvragen was in 2024 37% hoger dan in 2023. In 2024 voldeed 86% van de afgehandelde mvv-nareisaanvragen in eerste aanleg aan de voorwaarden en werd ingewilligd. De IND heeft in 7% van de mvv-nareisaanvragen in eerste aanleg binnen de wettelijke termijn beslist, in 2023 was dit 16%. 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 wordt hiertoe structureel uitgebreid. Ook zet de IND in op procesoptimalisatie van het nareisproces.

Nareis 8 EVRM

Dit zijn voornamelijk aanvragen voor de broers en zussen van een amv, waarvoor gelijktijdig met nareis voor de biologische ouders van de amv gezinshereniging kan worden aangevraagd. Dit kan via een aanvraag voor een mvv op grond van artikel 8 EVRM.

Figuur 59 *8 EVRM mvv nareis en bezwaar bij amv's, 2023-2024 (Bron: IND)*

	MVV-aanvraag 8EVRM			Bezwaar 8EVRM		
	Ingediend	Beslissingen	Inwilligings-percentage	Ingediend	Beslissingen	Inwilligings-percentage
2023	9.420	3.590	55%	1.410	1.270	20%
2024	16.020	6.150	61%	1.470	1.280	12%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+70%	+71%		+4%	+1%	

In 2024 zijn meer 8 EVRM aanvragen bij nareis ingediend dan in 2023. Dit hangt onder andere samen met de toename van het aantal asielaanvragen door amv's. Bij een inwilliging ontvangen de gezinsleden een reguliere verblijfsvergunning nadat ze in Nederland zijn aangekomen.

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 2024 zijn geen asielzoekers of vergunninghouders herplaatst.

4.3.1.4 Hervestiging

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 een culturele oriëntatie training aan. Hervestigde vluchtelingen krijgen direct na inreis een asielvergunning.

Het aantal door Nederland te hervestigen vluchtelingen is vastgelegd in het nationaal beleidskader hervestiging 2024. Daarnaast kan hervestiging naar Nederland plaatsvinden in het kader van EU-migratiesamenwerking met landen buiten de EU, vooralsnog enkel de EU-Turkije Verklaring.[107] In paragraaf 4.1.4.2 is meer informatie opgenomen over het aantal hervestigingen naar Nederland in 2024.

4.3.2 Asielopvang

Het aantal COA-opvanglocaties is in 2024 toegenomen van 247 naar 299. Dat is een uitbreiding van 8.222 opvangplekken. De Tijdelijke Gemeentelijke Opvang[108] bedraagt 350 opvangplekken.

Figuur 60 *Instroom, uitstroom en bezetting van de centrale opvang, inclusief gezinslocaties en vrijheidsbeperkende locaties, 2023-2024 (Bron: COA)*

	Ontvangen in opvang	Uitgestroomd uit opvang	Bezetting opvang (31 december)		
			Totaal	Vergunning-houders	Amv's
2023	55.980	43.690	64.410	15.360	5.270
2024	52.300	44.280	72.500	18.730	4.730
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-7%	+1%	+13%	+22%	-10%

De instroom in de COA-opvang is in 2024 met 52.300 lager dan in 2023.[109] De bezetting is daarentegen op 31 december 2024 met 72.500 hoger dan op 31 december 2023. Het aantal vergunninghouders is gedurende 2024 toegenomen tot 18.730. Dit betekent dat 26% van de COA-bewoners een vergunninghouder is.

Op 31 december 2024 verbleven 4.730 amv's in de COA-opvang en werden door Nidos 5.030 amv's opgevangen, evenals 1.180 jongeren in de verlengde opvangregeling. De opvang van amv's betreft zowel opvang in kleinschalige opvanglocaties door COA en Nidos als opvang bij gastgezinnen door Nidos, en zowel niet-vergunninghouders als vergunninghouders. Pleeggezinnen onder verantwoordelijkheid van Nidos vangen amv's jonger dan 15 jaar op. Wanneer er geen plek is bij het Nidos, gaan amv's van 13 en 14 jaar naar een kleinschalige opvanglocatie van COA. Als een amv 15 jaar of ouder is bij aankomst in Nederland vangt het COA de amv op. Vanwege het tekort aan kleinschalige opvanglocaties bij Nidos verblijven meer amv's bij het COA dan zou moeten.

Figuur 61 *Verblijfsduur in de opvang, alle bewoners, 2023-2024 (Bron: COA)*

	< 1 jaar	1-2 jaar	2-3 jaar	3-4 jaar	4-5 jaar	> 5 jaar
2023	38.270	20.140	3.810	700	620	860
2023	59%	31%	6%	1%	1%	1%
2024	34.000	26.230	9.590	1.350	400	940
2024	47%	36%	13%	2%	1%	1%

De verblijfsduur in de COA-opvang is in 2024 gestegen ten opzichte van 2023. Gemiddeld bedraagt de verblijfsduur in 2024 14,46 maanden (peildatum 1 januari 2025) ten opzichte van 10,53 maanden in 2023 (peildatum 1 januari 2024).

---

107 Kamerstukken II 2019/2020, 19 637, nr. 2608. Zie ook Staat van Migratie 2023.

108 De locaties worden beheerd door gemeenten. Gemeenten voeren op deze locatie zelf het dagelijkse beheer, soms in samenwerking met derde partijen. Het COA vervult een ondersteunende rol. Hoe deze ondersteunende rol er precies uit ziet en op welke manier verantwoordelijkheden kunnen worden verdeeld en afgesproken wordt op dit moment nader uitgewerkt (https://www.coa.nl/nl/noodopvang-en-tijdelijke-gemeentelijke-opvang).

109 Het instroomcijfer van het COA is doorgaans hoger dan het instroomcijfer van de IND. Indien 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-instroomcijfer.

Figuur 62 *Verblijfsduur in de opvang na afgifte van verblijfsvergunning, vergunninghouders, 2023-2024 (Bron: COA)*

	< 15 weken	15 weken of langer			
		Totaal 15 weken of langer	15 weken – 6 maanden	6 maanden – 1 jaar	> 1 jaar
2023	6.230	9.130	3.390	3.610	2.130
	41%	59%	22%	24%	14%
2024	5.940	12.790	2.720	7.340	2.730
	32%	68%	15%	39%	15%

De inzet is dat vergunninghouders uiterlijk 14 weken na vergunningverlening uitstromen naar huisvesting in gemeenten. Dit duurt momenteel langer. Op 31 december 2024 verbleef 68% van de vergunninghouders langer dan de afgesproken 14 weken na vergunningverlening in de COA-opvang. Een jaar ervoor was dat 59%.

Figuur 63 *Verblijfsduur in de opvang na afgifte van verblijfsvergunning bij uitstroom, 2023-2024 (Bron: COA)*

	Aantal uitgestroomde vergunningshouders	Gemiddelde verblijfsduur na vergunningverlening bij uitstroom (weken)	Uitstroom binnen termijn van 14 weken
2023	29.720	26	35%
2024	30.230	26	38%

In 2024 zijn 30.230 vergunninghouders uitgestroomd, gemiddeld 26 weken na vergunning-verlening. Van de uitgestroomde vergunninghouders stroomde in 2024 38% uit binnen de termijn van 14 weken.

Spreidingswet

De Spreidingswet heeft een raming voor 2 jaar (tot 1 februari 2026) en deze is in 2024 vastgesteld op 96.000 plekken. Bij de lopende eerste cyclus van de wet hebben provincies eind oktober 2024 plannen opgeleverd voor de realisatie van circa 90.000 opvangplekken. Deze plekken moeten vanaf 1 juli 2025 beschikbaar zijn. Het COA is daarnaast met ruim 160 gemeenten in gesprek over nieuwe opvanglocaties.

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 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.

Figuur 64 *Verhuisbewegingen van minderjarige kinderen (excl. amv's) in de opvang, 2023-2024 (Bron: COA)*[110]

Reden verhuizing	Kinderen (excl. amv's)			
	2023		2024	
	Aantal verhuis-bewegingen	Gemiddeld	Aantal verhuis-bewegingen	Gemiddeld
Doorstroom	4.970	1,16	5.520	1,1
Eigen verzoek bewoner	60	1,04	80	1,01
Onderlinge Overplaatsing	1.810	1,05	1.690	1,05
Sluiten centrum/ modaliteit	280	1,08	670	1,02
Veiligheid	70	1,00	130	1,04
	7.180	1,12	8.100	1,08

In 2024 waren er gemiddeld minder verhuisbewegingen van kinderen die onderdeel zijn van een gezin dan in 2023. Het aantal verhuizingen blijft hoog mede als gevolg van de inzet van nood-opvanglocaties met een kortlopend contract. De verhuizingen van kinderen die in afwachting van terugkeer verblijven op een gezinslocatie zijn zeer beperkt.

Figuur 65 *Verhuisbewegingen van amv's in de opvang, 2023-2024 (Bron: COA)*

Reden verhuizing	Amv's			
	2023		2024	
	Aantal verhuis-bewegingen	Gemiddeld	Aantal verhuis-bewegingen	Gemiddeld
Doorstroom	1.390	1,04	1.440	1,02
Eigen verzoek bewoner			<5	1,00
Plaatsing EBTL/HTL	<5	1,00	10	1,00
Onderlinge Overplaatsing	480	1,03	840	1,06
Sluiten centrum/ modaliteit	540	1,00	660	1,05
Veiligheid	50	1,02	30	1,03
	2.460	1,03	2.990	1,04

Bij amv's is het gemiddeld aantal verhuizingen vrijwel gelijk ten opzichte van 2023. In absolute zin is wel sprake van een stijging van het aantal verhuisbewegingen. Vanwege het tekort aan opvanglocaties voor amv's met een verblijfsvergunning bij Nidos verblijven meer amv's bij het COA dan zou moeten.

Het totale aantal verhuisbewegingen van minderjarigen die onderdeel zijn van een gezin en amv's die in 2024 zijn uitgestroomd bij COA, geeft een beeld van het totale aantal verhuisbewegingen van een kind gedurende het verblijf in de opvang van het COA.

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

Figuur 66 *Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van minderjarige kinderen (excl. amv's), gesplitst naar jaar van uitstroom, 2023-2024 (Bron: COA)*

Aantal verhuis-bewegingen	Kinderen (excl. amv's)			
	2023		2024	
	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfs-duur bij uitstroom (maanden[111])	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfs-duur bij uitstroom (maanden[112])
1	2.740	12	2.670	11
2	1.300	16	920	19
3	430	22	320	27
4	110	27	120	32
5	20	33	30	37
6	<5	15	10	51
7			<5	107
	4.590	14	4.080	15

Vergeleken met 2023 nam het aantal kinderen met een verhuisbeweging af in 2024, waarbij wordt opgemerkt dat de instroom en bezetting in 2024 hoger waren dan in 2023. De gemiddelde verblijfsduur van kinderen (excl. amv's) bij uitstroom was in 2024 hetzelfde als in 2023.

Figuur 67 *Totaal aantal verhuisbewegingen en gemiddelde verblijfsduur van amv's, gesplitst naar jaar van uitstroom, 2023-2024 (Bron: COA)*

Aantal verhuis-bewegingen	Amv's			
	2023		2024	
	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfs-duur bij uitstroom (maanden[113])	Aantal kinderen	Gemiddelde verblijfs-duur bij uitstroom (maanden[114])
1	480	13	480	16
2	110	15	190	20
3	30	18	40	21
4	10	21	10	27
5	<5	13		
	620	13	720	17

De gemiddelde verblijfsduur bij uitstroom bij COA van amv's was hoger dan in 2023. In 2024 zijn geen kinderen uitgestroomd die tijdens hun verblijf bij COA meer dan vier 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[115] werd de wettelijke beslistermijn van zes maanden met negen maanden verlengd tot 15 maanden. De verlenging geldt voor asielaanvragen die zijn ingediend vanaf de datum van inwerkingtreding, 27 september 2022, en voor alle asielaanvragen waarvan de wettelijke beslistermijn nog niet was verstreken op de datum van inwerkingtreding. Gezien de voorraden bij de IND is ook in 2024 de standaardtermijn van 6 maanden verlengd met 9 maanden. Deze verlenging zal niet betekenen dat in alle zaken deze maximale termijn nodig is

111 In de vorige editie werd abusievelijk gesproken over weken.
112 In de vorige editie werd abusievelijk gesproken over weken.
113 In de vorige editie werd abusievelijk gesproken over weken.
114 In de vorige editie werd abusievelijk gesproken over weken.
115 Kamerstukken II 2022/2023, 19 637, nr. 3068.

om tot een besluit te komen. Het streven blijft om asielaanvragen zo snel mogelijk een zorgvuldig besluit te geven op hun aanvraag. Op 8 mei 2025 oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de verlenging van 9 maanden alleen is toegestaan wanneer het aantal asielverzoeken op korte termijn aanzienlijk is toegenomen ten opzichte van wat gebruikelijk is in de lidstaat en dus niet wanneer sprake is van een geleidelijke toename over een langere periode, waarbij bestaande achterstanden worden meegerekend. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal einduitspraak gaan doen in deze zaak waarin het ging om aanvragen die vóór 1 januari 2023 zijn ingediend en waarvan de behandelingstermijn op 27 september 2022 nog niet was verstreken.

Figuur 68 *Gemiddelde doorlooptijd van eerste asielaanvragen per spoor, 2024 (Bron: IND)*[116]

Spoor	Gemiddelde doorlooptijd van de uitstroom (in weken)	Percentage beslist binnen wettelijke termijn[117]
Spoor 1	18	Nvt
Spoor 2	14	95%
Spoor 4 AA	57	62%
Spoor 4 VA	71	50%

Bij een asielaanvraag in spoor 1 (Dublinclaimanten) of spoor 2 (veilig land van herkomst/bescherming in andere EU-lidstaat) is duidelijk dat er weinig kans op asiel is. Op deze aanvragen probeert de IND zo snel mogelijk een beslissing te nemen. 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 62% van de zaken binnen de wettelijke termijn beslist. Van de zaken in spoor 4 VA was dat 50%.

Tot juli 2024 heeft de IND gewerkt aan het versneld afhandelen van op basis van het landenbeleid kansrijke asielaanvragen in het project Bespoediging afdoening asiel. Daardoor zijn in één jaar en drie maanden 18.000 kansrijke zaken behandeld. Dit was echter niet voldoende om in te lopen op de voorraad en de instroom bij te houden. Om die reden heeft de IND een meerjarenplan opgesteld om de productie te verhogen. Dit doet de IND langs 3 lijnen: slimmer werken, decompliceren en daar waar nodig extra capaciteit te werven.[118]

4.3.4 Beslissingen op asielaanvragen

4.3.4.1 Beslissingen op eerste asielaanvragen

Figuur 69 *Afhandeling eerste asielaanvragen, 2023-2024 (Bron: IND)*[119]

	Inwilliging	Afwijzing	Overig	Totaal beslissingen	Inwilligingpercentage
2023	14.040	10.830	990	25.860	54%
2024	15.650	12.420	920	28.990	54%

Het inwilligingspercentage van eerste asielaanvragen waarop in 2024, net zoals in 2023, is beslist, is 54%.

De meeste eerste asielaanvragen van asielzoekers uit Syrië, Jemen en Turkije werden ingewilligd. In 2024 waren de inwilligingspercentages respectievelijk 84%, 66% en 55%. De asielaanvragen van Syriërs die wel werden afgewezen, werden meestal afgewezen omdat ze eerder in een andere lidstaat van de EU zijn geweest en daar hun asielaanvraag moesten indienen (Dublinclaimanten).

---

116 In de tabel is rekening gehouden met een eventuele verlenging van de beslistermijn.

117 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.

118 Kamerstukken II 2024/2025, 30 573, nr. 220.

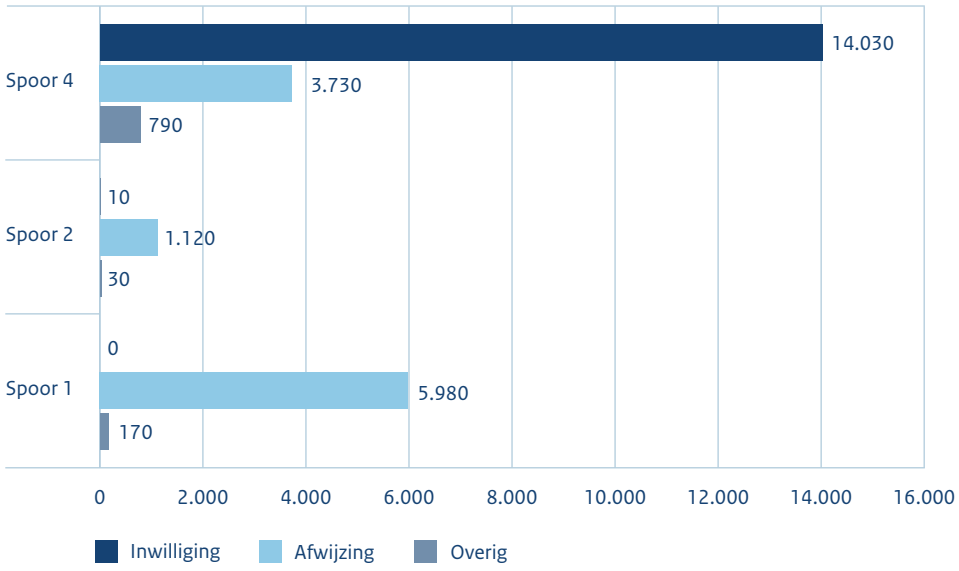
119 De aantallen in deze figuur verschillen (minimaal) van de aantallen die beschikbaar zijn gesteld als open data. In deze figuur zijn alleen de asielvergunningen meegeteld, terwijl bij de open data ook zaken zijn meegeteld waarbij de asielaanvraag is afgewezen maar na zogeheten doortoetsen een humanitaire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

Op 9 december 2024 is een Besluit- en Vertrekmoratorium voor de duur van zes maanden afgekondigd voor Syrië, naar aanleiding van de machtsovername begin december in dat land.[120] Sindsdien worden er geen beslissingen op Syrische asielaanvragen meer genomen door de IND, tenzij sprake is van een uitzonderingscategorie waarop het moratorium niet van toepassing is. In december 2024 vielen ongeveer 16.000 Syrische asielaanvragen onder het Besluitmoratorium. Door nieuwe asielaanvragen neemt dit aantal gaandeweg toe.

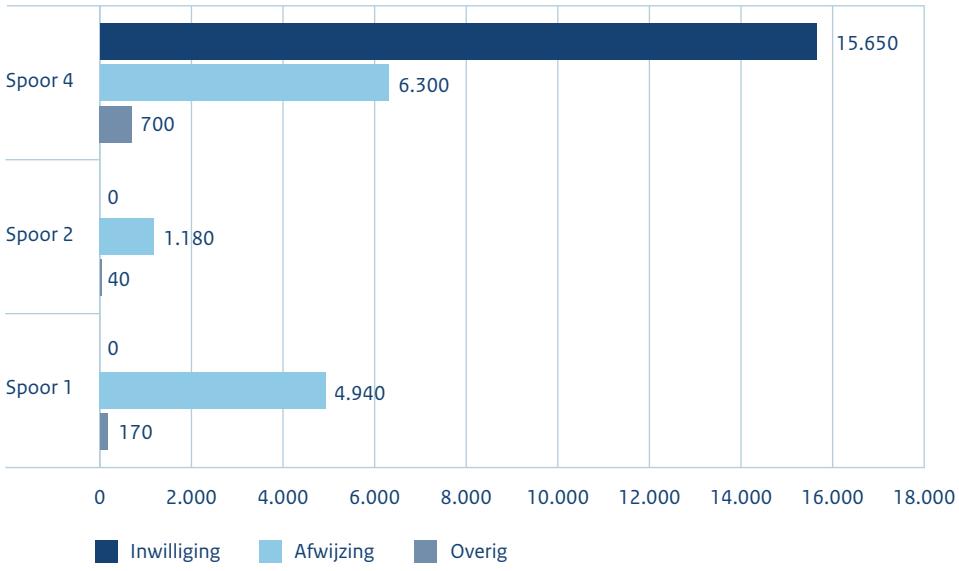
Afdoening per spoor

De meeste aanvragen worden afgedaan in het spoor waarin de aanvraag is ingestroomd. Het inwilligingspercentage voor eerste asielaanvragen die in 2024 zijn afgedaan in spoor 4 was 69%. In 2023 was dit 76%. 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 70 *Beslissingen genomen op eerste asielaanvragen, per uitstroomspoor, 2023 (Bron: IND)*



Figuur 71 *Beslissingen genomen op eerste asielaanvragen, per uitstroomspoor, 2024 (Bron: IND)*



[120] Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3322.

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 zij-instroom. 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 vrijheidsbeperkende locatie (vbl), zodat meteen aan vertrek kan worden gewerkt. Het aandeel van aanvragen die in spoor 2 instromen was in zowel 2023 als 2024 3% van het totaal aantal eerste aanvragen.

4.3.4.2 Verleende vergunningen na een asielaanvraag

Figuur 72 *Verleende vergunningen na een asielaanvraag, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Totaal verleende asielvergunningen	Vanuit eerste asielaanvragen	Vanuit herhaalde asielaanvragen	Vanuit herplaatsing	Vanuit hervestiging	Vanuit zij- instroom[121]	Ingereisde nareizigers
2023	27.210	14.040	480	0	830	1.690	10.180
2024	31.180	15.650	350	0	750	2.510	11.910
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+15%	+11%	-27%	n.v.t.	-10%	+49%	+17%

In 2024 zijn meer asielvergunningen verleend dan in 2023. In 2024 kwam de helft van het totale aantal verleende asielvergunningen voort uit eerste aanvragen (50%), gevolgd door ingereisde nareizigers (38%).

Figuur 73 *Verleende asielvergunningen onbepaalde tijd, 2023-2024 (Bron: IND)*

Asielvergunningen onbepaalde tijd	Aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	12.270	13.870	98%
2024	12.230	12.040	97%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	0%	-13%	

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 van deze aanvragen was in 2024 97%.

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

4.3.5 Beroep

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

Figuur 74 *Ingediende en afgehandelde beroepen, inclusief voorlopige voorzieningen en beroepen niet tijdig beslissen, 2023-2024 (Bron: Rvdr)*

		Instroom	Beslissingen	Doorlooptijd (weken)
2023	Totaal	22.410	19.400	
	AA	4.300	3.530	12
	VA	10.450	8.670	22
	Dublin	7.670	7.210	8[122]
2024	Totaal	26.010	24.650	
	AA	5.330	4.460	15
	VA	14.080	13.480	20
	Dublin	6.600	6.710	9
% verschil 2024 t.o.v. 2023		+16%	+27%	

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 2024 betrof 78% van de ingestroomde VA-beroepen een beroep in verband met niet tijdig beslissen. Van de afgehandelde VA-beroepen betrof 71% een beroep betreffende niet tijdig beslissen. Bij de AA werden 10 beroepen in verband met niet tijdig beslissen ingediend en ook 10 beroepen afgehandeld in 2024.

Figuur 75 *Ingediende en afgehandelde hoger beroepen, inclusief voorlopige voorzieningen, 2023-2024 (Bron: RvS)*

		Hoger beroep		Doorlooptijd (weken)
		Instroom	Beslissingen	
2023	Totaal	3.700	3.500	
	AA	2.610	2.470	12
	VA	1.090	1.020	20
2024	Totaal	3.880	3.940	
	AA	2.760	2.890	11
	VA	1.130	1.050	21
% verschil 2024 t.o.v. 2023		+5%	+13%	

[122] Dit betreft een correctie ten opzichte van de vorige editie.

Hoofdstuk 5
Ontheemden uit Oekraïne

Door de grootschalige invasie van Rusland in Oekraïne in februari 2022 zijn miljoenen Oekraïners sinds die datum gedwongen om te vluchten naar de Europese Unie. Ook Nederland blijft opvang bieden aan de ontheemden uit Oekraïne die een veilig heenkomen zoeken in ons land.[123] Gemeenten, NGO's, vele vrijwilligers en betrokken departementen en overheidsorganisaties werken nog elke dag aan het mogelijk maken van de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

Dit hoofdstuk geeft inzage in het aantal ontheemden in de Europese Unie en Nederland. Ook worden de belangrijkste ontwikkelingen in beeld gebracht rond de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

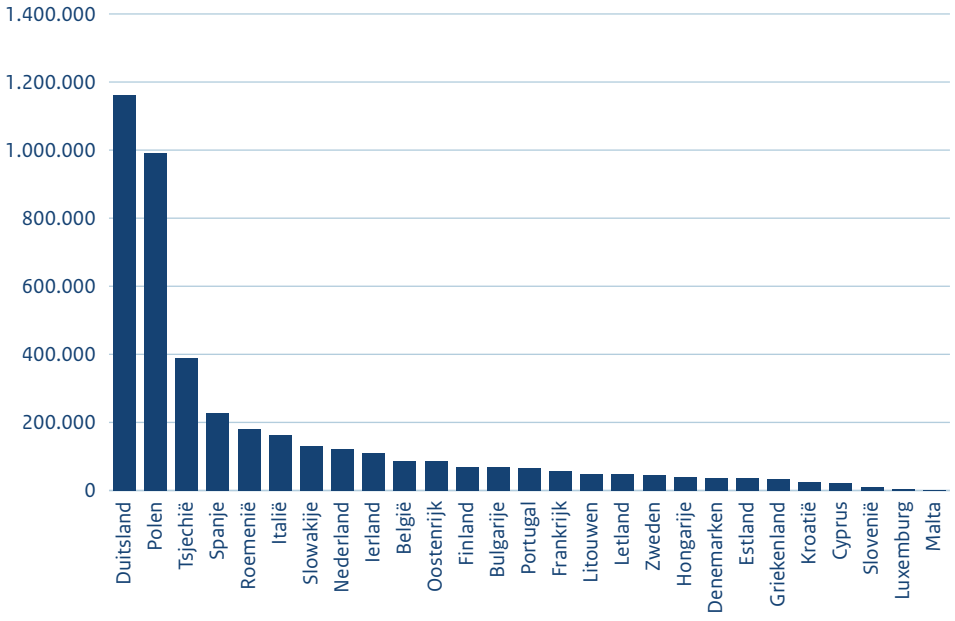
Belangrijke ontwikkelingen in 2024

- Eind 2024 genoten 4,3 miljoen ontheemden bescherming in de EU onder de Richtlijn tijdelijke bescherming van ontheemden.
- In Nederland werden eind 2024 bijna 118.310 Oekraïense ontheemden opgevangen en 4.900 derdelanders uit Oekraïne.
- De bezettingsgraad van de gemeentelijke opvanglocaties ligt al geruime tijd tegen de 100%.
- Volgens onderzoek van het CBS had op 1 november 2024 59% van de in Nederland verblijvende ontheemden tussen de 15 en 65 jaar betaald werk.
- Van de werkende ontheemden uit Oekraïne werkt 53% 35 uur of meer per week. Daarnaast is het aantal werkende ontheemden met een contract voor onbepaalde tijd het afgelopen jaar gestegen van 5% naar 9%.

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 (hierna: RTB).[124] Op 4 maart 2022 is de RTB geactiveerd. Op dit moment hebben ontheemden tot en met 4 maart 2026 recht op tijdelijke bescherming op grond van de RTB.

Figuur 76 *Vreemdelingen onder Richtlijn tijdelijke bescherming per lidstaat, 2024 (Bron: Eurostat; stand op 31 december 2024, geraadpleegd op 19 maart 2025)*[125]



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

124 Richtlijn (EG) 2001/55 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.

125 Mogelijk zijn niet bij alle landen de uitschrijvingen verwerkt in het aantal.

Op 31 december 2024 genoten 4,3 miljoen ontheemden bescherming in de EU onder de richtlijn tijdelijke bescherming. De meeste ontheemden werden opgevangen in Duitsland (1,2 miljoen), Polen (991 duizend) en Tsjechië (388 duizend).

De Europese Commissie heeft op 4 juni 2025 een voorstel ingediend om de RTB met één jaar te verlengen. Tijdens de JBZ-Raad van 13 juni 2025 is hierover politieke overeenstemming bereikt. Naar verwachting wordt eind juni in de Raad van de Europese Unie besloten over een nieuwe verlenging van de RTB met een jaar. De richtlijn blijft daarmee van kracht tot en met 4 maart 2027. Aanleiding is de aanhoudende oorlog in Oekraïne en de onzekere veiligheidssituatie, waardoor de behoefte aan bescherming onverminderd blijft bestaan. De verlenging betekent dat de huidige regelingen en afspraken voor deze doelgroep worden voortgezet en waar nodig aangepast, met het oog op langduriger verblijf.

Het voorstel bevat enkele wijzigingen. Zo wordt expliciet ruimte gelaten om de tijdelijke bescherming eerder te beëindigen bij een duurzaam bestand. Verder wordt ingezet op betere informatie-uitwisseling tussen lidstaten, onder meer via het bestaande EU-platform. Ook wordt verduidelijkt dat lidstaten geen bescherming hoeven te bieden aan personen die al onder tijdelijke bescherming vallen in een ander EU-land.

Parallel aan de verlengingsbesluiten heeft de Europese Commissie een Raadsaanbeveling gepresenteerd voor een gezamenlijke exit strategie. Die richt zich op vier sporen: overgang naar legale verblijfsstatussen, re-integratie in Oekraïne, informatievoorziening aan ontheemden, en versterkte coördinatie tussen lidstaten en met Oekraïne. Nederland hecht aan een Europees gecoördineerde aanpak om verschillen tussen lidstaten zo klein mogelijk te laten zijn en daardoor secundaire migratiestromen te kunnen tegengaan. Ook komt een gezamenlijk aanpak de effectiviteit ten goede. De Raadsaanbeveling sluit aan bij nationale voorbereidingen, zoals het voorbereiden van een terugkeerprogramma op basis van artikel 21, derde lid, RTB en de verkenning naar het concept van de Unity hubs. De Raadsaanbeveling is nog onderwerp van overleg in Europa, maar wordt naar verwachting op korte termijn formeel vastgesteld.

5.2 Nationale context

Voor ontheemden die onder de RTB vallen en in Nederland bescherming zoeken, wordt ook een asielaanvraag opgestart. De IND neemt op deze aanvraag echter geen beslissing zolang de RTB van toepassing is.

5.2.1 Inschrijvingen

Figuur 77 *Ontheemden uit de Oekraïne ingeschreven in de BRP, 2023-2024 (Bron: BZK; stand eind december, peildatum 10 maart 2025)*

	Ontheemden met de Oekraïense nationaliteit	Ontheemden met een andere nationaliteit	Totaal
2023	102.700	5.320	108.020
2024	118.310	4.900	123.210
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+15%	-8%	+14%

5.2.2 Afhalen verblijfsbewijs RTB

Ontheemden uit Oekraïne die aanspraak (willen) maken op de tijdelijke bescherming moeten een aanmeldproces doorlopen. Na een BRP-inschrijving dienen zij bij de IND te verschijnen voor toetsing aan de voorwaarden voor de tijdelijke bescherming. In 2024 heeft de IND ongeveer 3.600 personen opgeroepen voor deze toetsing. Zij stonden ingeschreven in de BRP, maar hebben zich nooit gemeld bij het loket van de IND. Door hen alsnog op te roepen voor toetsing wordt voorkomen dat zij mogelijk ten onrechte gebruik maken van opvang en voorzieningen op grond van de RTB. Van 2.000 personen is de tijdelijke bescherming en de onderliggende asielaanvraag stopgezet, omdat zij niet kwamen opdagen voor de toetsing. Voor nieuwe instroom geldt sinds 17 juni 2024 een termijn van vier weken na BRP-inschrijving, waarbinnen men zich moet melden bij de IND. Gebeurt dit niet, dan zet de IND de aanvraag voor tijdelijke bescherming en de

onderliggende asielaanvraag stop door middel van een voornemenprocedure. In de periode juni tot en met december 2024 zijn ongeveer 1.200 personen opgeroepen omdat zij zich niet tijdig bij het loket hadden gemeld. Meer dan de helft heeft zich vervolgens alsnog gemeld.

5.2.3 Uitschrijvingen

Op 31 december 2023 hadden zich 30.440 ontheemden met de Oekraïense nationaliteit en 2.260 met een andere nationaliteit uitgeschreven uit de BRP. Dat aantal is eind 2024 gestegen naar 44.730 respectievelijk 3.060. Het aantal uitschrijvingen uit de BRP is een indicatie voor het vertrek uit Nederland. Deze personen kunnen zijn teruggekeerd naar Oekraïne maar kunnen zich ook elders buiten Nederland hebben gevestigd. Voorts wordt opgemerkt dat het aantal uitschrijvingen niet gelijk is aan vertrek uit Nederland omdat er bijvoorbeeld een vertraging kan zitten tussen het moment van vertrek en het moment van uitschrijving uit de BRP.

Figuur 78: *BRP-uitschrijvingen van ontheemden uit Oekraïne, 2023-2024 (Bron: BZK; stand op 31 december, peildatum 10 maart 2025)*

	Ontheemden met de Oekraïense nationaliteit	Ontheemden met een andere nationaliteit	Totaal
2023	30.440	2.260	32.690
2024	44.730	3.060	47.800
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+47%	+35%	+46%

5.2.4 Opvang

Ontheemden uit Oekraïne hebben op grond van de RTB recht op onder meer fatsoenlijk opvang en bijbehorende voorzieningen. Vanaf 1 april 2022 is de verantwoordelijkheid voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne bij de burgemeesters gelegd.[126] Om te voorzien in een duurzamere juridische basis voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne is op 27 juni 2024 de Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (hierna: Tijdelijke wet) in werking getreden. De Tijdelijke wet regelt dat gemeenten langer verantwoordelijk blijven voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. Het introduceert geen aanvullende of andere taken of bevoegdheden. Wel wordt de verantwoordelijkheid van deze opvangtaak overgedragen van de burgemeester aan het college van burgemeester en wethouders, omdat gemeenten langer dan verwacht zorg moeten dragen voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne en zijn enkele andere aspecten van de opvang van een nadere wettelijke grondslag voorzien.[127]

Eerder zijn gemeenten gevraagd om 120.000 gemeentelijke opvangplekken te realiseren per 1 januari 2025. Op basis van de laatste prognose voor de instroom van ontheemden uit Oekraïne, wordt het benodigde aantal gemeentelijke opvangplekken voor 1 juli 2025 naar beneden bijgesteld tot 109.000. Op 31 december 2024 hadden ca. 30.000 ontheemden uit Oekraïne zelfstandig verblijf geregeld.

Figuur 79 *Capaciteit en bezetting gemeentelijke opvang, 2023-2024 (Bron: Knooppunt Coördinatie Informatie Oekraïne KCIO; stand eind december, peildatum 10 maart 2025)*

	Bezetting	Capaciteit	Bezettingspercentage
2023	88.940	90.220	99%
2024	93.360	93.830	99%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+5%	+4%	

5.2.5 Derdelanders uit Oekraïne

Tussen 4 maart 2022 en 18 juli 2022 konden ontheemden uit Oekraïne met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne (zogeheten derdelanders) ook tijdelijke bescherming aanvragen in Nederland. Nederland heeft ervoor gekozen om de tijdelijke bescherming van deze (facultatieve)

[126] Artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking.
[127] Kamerstukken I 2023/2024, 36 394, nr. 190.

groep te beëindigen. Op 17 januari 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) besloten dat de tijdelijke bescherming voor deze groep van rechtswege eindigt per 4 maart 2024.[128] Meerdere rechtbanken wezen evenwel in verschillende procedures voorlopige voorzieningen toe. Daaropvolgend hebben de Rechtbank Amsterdam en de Afdeling besloten prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof van Justitie (hierna: HvJ EU) over de interpretatie van de toepassing van de richtlijn op deze (facultatieve) groep.

Op 19 december 2024 heeft het HvJ EU uitspraak gedaan. Het HvJ EU heeft geoordeeld dat Nederland de tijdelijke bescherming van derdelanders met tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne mocht beëindigen. Ook is geoordeeld dat de terugkeerbesluiten, welke vóór 4 maart 2024 genomen waren, niet rechtmatig zijn genomen, omdat de derdelanders toen nog rechtmatig in Nederland verbleven. In de Kamerbrief van 20 december 2024[129] is toegelicht dat moet worden afgewacht hoe de uitspraak van het HvJ EU doorwerkt in het Nederlands recht. Op 23 april jl. heeft de Afdeling, naar aanleiding van het arrest van het HvJ EU, einduitspraak gedaan. De rechtbank Amsterdam heeft – als de andere steller van prejudiciële vragen – nog geen uitspraak gedaan.

De Afdeling heeft in lijn met het arrest van het HvJ EU geoordeeld. De Afdeling bevestigt dat de tijdelijke bescherming van deze groep derdelanders eerder beëindigd mocht worden en dat deze groep met ingang van 4 maart 2024 niet meer onder de RTB valt. Verder bevestigt de Afdeling het oordeel van het HvJ EU dat een terugkeerbesluit pas na het beëindigen van de RTB genomen had kunnen worden. Dit betekent dat de genomen terugkeerbesluiten prematuur zijn en derhalve vervangen dienen te worden door nieuwe terugkeerbesluiten.

Conform eerdere besluitvorming en communicatie richting derdelanders en gemeenten zou worden gewacht met vervolgstappen ten aanzien van de beëindiging van het tijdelijke verblijf (bevriezing) van de derdelanders totdat beide instanties uitspraak hebben gedaan. Maar nu de Afdeling uitspraak heeft gedaan is alles in een stroomversnelling gekomen en beraadt de Minister van Asiel en Migratie zich, of eerdere vervolgstappen kunnen worden genomen.

5.2.6 Langetermijnbeleid voor ontheemden uit Oekraïne

Oekraïne staat onder druk en er zijn nog geen tekenen dat Rusland deze oorlog niet kan of wil voortzetten. Het verloop van de oorlog is onzeker. In 2024 is een aantal onderzoeken van het WODC en Clingendael gepubliceerd die waardevolle informatie opleveren voor langetermijnbeleid.[130] Deze onderzoeken geven een beeld van de vertrek- en verblijfintenties van de ontheemden. Nederland zet zich in om vrijwillige terugkeer naar Oekraïne te ondersteunen zodra dit kan.

Naast het plan om terugkeer te stimuleren en faciliteren, zodra dat kan, moet een oplossing worden gevonden indien terugkeer nog niet mogelijk is en ontheemden nog langer in Nederland moeten verblijven. Hierbij wordt allereerst ingezet op een Europese oplossing. Indien deze oplossing er niet tijdig is, dient nationaal beleid gemaakt te worden. Dit is om meerdere redenen van belang. Ten eerste om de ontheemden en de maatschappij een perspectief te bieden op de toekomst. Daarnaast is het van belang om extra druk op de migratieketen te voorkomen: zonder werkbaar alternatief worden alle asielaanvragen die zijn ingediend met het verkrijgen van de tijdelijke bescherming actief na het aflopen van de RTB (ca. 125.000)[131], met als gevolg een enorme werklast voor de IND en rechterlijke macht. Hierom wordt een nationale terugvaloptie uitgewerkt die gebaseerd is op een in tijd afgebakende reguliere vergunning.[132] Intrekking van de asielaanvraag is een voorwaarde voor het verkrijgen van de vergunning.

---

128 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.

129 Tijdelijke regels over de opvang van ontheemden uit Oekraïne (Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne) | Tweede Kamer der Staten-Generaal

130 LOCOV-onderzoek 'tijdelijke thuis? De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland´ (2024), WODC-onderzoek 'Komen en gaan – Beweegredenen van mensen die gevlucht zijn uit Voormalig Joegoslavië om in Nederland te blijven of weer te vertrekken' (2024) en de publicaties van Clingendael 'Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden', de meest recente publicatie: 'De strijd om Oekraïne en zijn ontheemden – Duivelse dillema's dienen zich aan' (2024).

131 Vreemdelingenwet 2000. In artikel 1 wordt expliciet verwezen naar artikel 28 (asielaanvraag).

132 Kamerstukken II 2024/2025, 36 394, nr. 3346.

5.2.7 Arbeidsmarkt

Personen die tijdelijke bescherming krijgen, hebben toegang tot de arbeidsmarkt. Hun werkgevers hebben een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningsplicht. Werkgevers moeten wel voldoen aan de plicht om ten minste twee werkdagen voor aanvang van de werkzaamheden bij het UWV te melden wanneer zij de tijdelijk beschermde in loondienst willen nemen. Het doel van deze meldplicht is om zicht te houden op de tijdelijk beschermden die in Nederland werken en daardoor het risico op misstanden en slechte arbeidsomstandigheden te verkleinen. Voor tijdelijk beschermden is het ook mogelijk om vrijwilligerswerk te verrichten of stage te lopen. In geval van vrijwilligerswerk moet de werkgever dan wel beschikken over een vrijwilligersverklaring. In geval van stage moet er sprake zijn van een tripartiete overeenkomst tussen de stagiair, werkgever en opleiding en moet.

Volgens onderzoek van het CBS had op 1 november 2024 59% van de in Nederland verblijvende ontheemden tussen de 15 en 65 jaar betaald werk. Op 1 november 2023 was dit 55%. 53% van de werkende ontheemden werkt 35 uur of meer per week. De helft van de werkende ontheemden uit Oekraïne werkt in de zakelijke dienstverlening. Hieronder vallen ook uitzendbureaus. Daarnaast werken in verhouding veel ontheemden in de handel, horeca en het vervoer. De meerderheid van de ontheemden werkt als uitzendkracht of heeft een ander dienstverband voor bepaalde tijd. Het aantal werkende ontheemden met een contract voor onbepaalde tijd is gestegen van 5% naar 9%.

In Nederland wordt ingezet op participatie en zelfredzaamheid. Werk is immers een van de belangrijkste manieren om te integreren en mee te doen. Daarnaast helpt werk ontheemden bij het verstevigen van hun vaardigheden die kunnen worden ingezet bij de wederopbouw en terugkeer als Oekraïne weer veilig is. Het werk dat ontheemden uit Oekraïne in Nederland doen, sluit in veel gevallen niet aan bij de achtergrond, ervaring en vaardigheden die zij hebben. Er wordt ingezet op het verbeteren van deze match en ondersteunt Oekraïense vluchtelingen bij hun stap naar meer passend en duurzaam werk. Om de arbeidsmarktparticipatie te verhogen en de arbeidsmarktpositie te verbeteren wordt, ingezet op:

- een verbeterde aansluiting op de gemeentelijke dienstverlening en de bestaande arbeidsmarktinfrastructuur,
- laagdrempelig leren van de taal,
- een goede informatievoorziening over de rechten en plichten op de Nederlandse arbeidsmarkt,
- kenbaarheid rondom het proces van waardering van diploma's en beroepserkenning alsmede de inzet van ontheemden in sectoren die hiermee te maken hebben, te verbeteren, en
- het bevorderen van matching met werkgevers als de toeleiding naar een duurzame werkplek, door het delen van best practices.[133]

5.2.8 Zorg

Voor personen die onder de RTB vallen, blijft de Regeling medische zorg (RMO) van kracht waarmee zij in Nederland medische zorg vergoed kunnen krijgen. Gemeenten geven aan het lastig te vinden om de juiste opvang en zorg te regelen voor ontheemden met een complexe zorgvraag. In 2024 is daarom een samenwerking aangegaan met de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond en is de Taskforce de Vliegende Brigade opgericht. Deze Taskforce biedt ondersteuning aan gemeenten in heel Nederland om passende opvang en zorg voor ontheemden te organiseren, ook bijvoorbeeld door het opzetten van (specialistische) zorglocaties. Voor het realiseren en exploiteren van deze locaties kan door gemeenten gebruik worden gemaakt van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne (BooO). In 2024 is het ook mogelijk gemaakt voor gemeenten om de BooO in te zetten om laagdrempelige psychosociale hulp (PSH) of triage op locatie aan te bieden.

5.2.9 Onderwijs

Kinderen en jongeren die leer- of kwalificatieplichtig zijn, hebben op grond van internationaal recht en de RTB recht op funderend onderwijs en kunnen ook deelnemen aan middelbaar beroepsonderwijs of hoger onderwijs. Voor het tertiair onderwijs geldt wel dat de RTB niet voorziet in recht op studiefinanciering of wettelijk collegegeld. Eind december 2024 stonden 22.960 leer- en kwalificatieplichtige kinderen met de Oekraïense nationaliteit tussen de 4 en

[133] Kamerstukken II 2024/2025, 36 045, nr. 187.

17 jaar ingeschreven in de BRP. Er stonden 20.910 kinderen met de Oekraïense tussen de 4 en 17 jaar ingeschreven op een school voor primair of voortgezet onderwijs.

Tot en met 31 juli 2024 konden schoolbesturen in het primair en voortgezet onderwijs een tijdelijke onderwijsvoorziening inrichten, gericht op onderwijs aan Oekraïense ontheemde leerlingen. Deze voorzieningen zijn richting het schooljaar 2024-2025 uitgefaseerd. De leerlingen zijn in- en doorgestroomd naar een school voor primair of voortgezet onderwijs, gespecialiseerd onderwijs of het middelbaar beroepsonderwijs. In een meerjarig onderzoeksprogramma wordt de ontwikkeling van Oekraïense ontheemde leerlingen en de effecten van de tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen geëvalueerd. De tussenrapportage is in 2024 gedeeld met de Kamer.[134] Het eindrapport is in 2025 voorzien.

[134] Kamerstukken II 2024/2025, 36 373, nr. 24.

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 de 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 2024

- Het aantal irreguliere grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de EU is met 38% gedaald tot 239.000 in 2024. Dit is het laagste aantal sinds 2021.
- Bulgarije en Roemenië zijn vanaf 1 januari 2025 volwaardig lid van de Schengenzone.
- Nederland is brede migratiepartnerschappen aangegaan met landen van herkomst. Dit leverde onder andere resultaat op in de terugkeersamenwerking met Marokko en Algerije.
- 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.
- In 2024 is het aantoonbaar vertrek vanuit de caseload van DTenV met 4% toegenomen ten opzichte van 2023.

6.1 Grenstoezicht

6.1.1 Grenstoezicht

Met de inwerkingtreding van het Akkoord van Schengen (1985) en de Schengenuitvoeringsovereenkomst (1990) is er geen grenstoezicht meer aan de binnengrenzen van de lidstaten. Grenstoezicht vindt 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) het grenstoezicht uit, met uitzondering van de haven van Rotterdam waar het district Zeehaven van de politie het grenstoezicht 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 bonafide passagiersstromen ten behoeve van efficiënte grenspassage. Dit behelst, naast grenstoezicht, ook samenwerking tussen nationale autoriteiten, samenwerking met derde landen en samenwerking bij terugkeer.

Nederland werkt vanuit een integrale benadering om het grensbeheer te optimaliseren en investeert voortdurend in innovatieve instrumenten, nieuwe technologie, en verdere digitalisering van het grensproces op nationaal, Europees en internationaal niveau. Met de inwerkingtreding van de slimme grenssystemen en de interoperabiliteitsverordening eind 2027 worden nieuwe centrale EU-systemen geïntroduceerd die onderling kunnen communiceren en samenwerken om zo effectievere en efficiëntere controles uit te voeren.

Schengentoetreding van Bulgarije en Roemenië
Sinds hun toetreding tot de EU in 2007 passen Bulgarije en Roemenië delen van het Schengenacquis toe, waaronder de delen die betrekking hebben op de controles aan de buitengrenzen, politiesamenwerking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem (SIS). Op 31 maart 2024 zijn ook de personencontroles aan de lucht- en maritieme binnengrenzen met en tussen Bulgarije en Roemenië afgeschaft. Op 1 januari 2025 zijn tevens de personencontroles aan de landbinnengrenzen afgeschaft. Daardoor zijn Bulgarije en Roemenië sinds 1 januari 2025 volwaardig lid van de Schengenzone.

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 2024 reisden 76,2 miljoen reizigers via een van de vijf Nederlandse luchthavens van nationaal belang.

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.

Figuur 80 *Personen van buiten de EU aan wie de toegang is geweigerd aan de Europese buitengrenzen, 2023-2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 21 mei 2025)*[135]

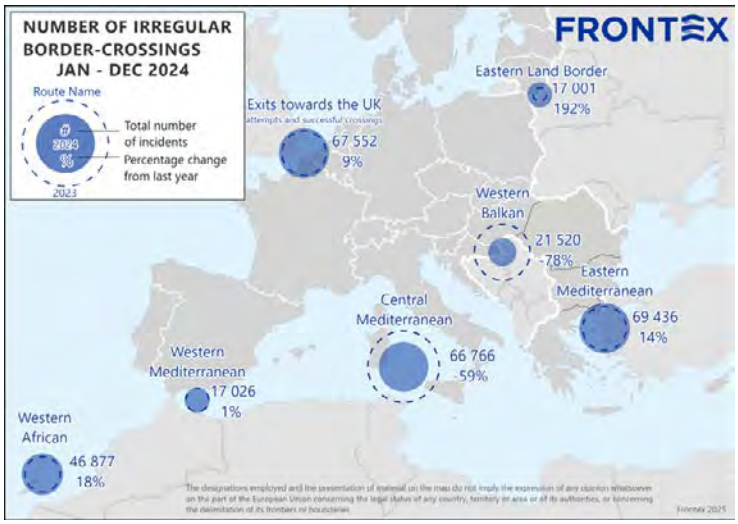
	Aantal geweigerde personen van buiten de EU
2023	123.260
2024	123.655
% verschil 2024 t.o.v. 2023	0%

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 van diverse ketenpartners een bijdrage aan de activiteiten van Frontex, waaronder bij gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen. Nederland ontvangt zelf ook ondersteuning vanuit Frontex. In 2024 ondersteunde een klein team van Frontex de brigade Vreemdelingenzaken van de KMar op de luchthaven Schiphol.

[135] OP het moment van schrijven waren de gegevens voor Portugal nog niet beschikbaar.

Figuur 81 *Irreguliere grensoverschrijdingen (land en zee), 2024 (Bron: Frontex*[136]*)*



Ook in 2024 had de EU te maken met illegale grensoverschrijdingen. Volgens Frontex bedroeg het aantal irreguliere grensoverschrijdingen aan de buitengrenzen van de EU in 2024 in totaal ongeveer 239.000. Dit is een significante daling van 38% ten opzichte van 2023, en is het laagste aantal sinds 2021. De daling doet zich met name voor op de routes door het centrale Middellandse Zeegebied (-59%) en de westelijke Balkan (-78%). Naast een daling in deze routes, is er een verdriedubbeling van het aantal aankomsten via de Oostelijke Balkan route. Het aantal gedetecteerde aankomsten via de westelijke Afrika route heeft een recordhoogte bereikt sinds Frontex is begonnen met het verzamelen van deze data in 2009.

Instrumentalisering van migratie

Instrumentalisering van migratie betreft het bewust inzetten van migratiestromen door een derde land of een vijandige niet-statelijke actor om politieke druk uit te oefenen op een EU-lidstaat of de Europese Unie. Dit wordt vaak gedaan met het doel destabilisatie te veroorzaken of als onderdeel van bredere geopolitieke strategieën.

In 2021 faciliteerde Belarus de komst van migranten naar Minsk, met als doel hen illegaal de grens over te laten steken naar Polen, Litouwen en Letland. Dit leidde tot meer dan 8.000 illegale grensoverschrijdingen aan de oostelijke EU-grenzen. Ook 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 zal via de EU assisteren waar nodig.

De herziene Schengengrenscode biedt, tezamen met de Crisisverordening[137], mogelijkheden aan lidstaten om de nodige maatregelen te kunnen nemen om de openbare orde en veiligheid te handhaven in geval van instrumentalisering van migratie. Op basis van de Schengengrenscode kunnen lidstaten de openingstijden van specifieke grensdoorlaatposten beperken of deze tijdelijk sluiten, met inachtneming van proportionaliteit en geldende rechten van specifieke vreemdelingen.[138] In de Crisisverordening is een wettelijk kader opgenomen voor noodmaatregelen die lidstaten kunnen nemen in het geval van instrumentalisering. In december verhoogde de Europese Commissie bovendien de financiële steun met 170 miljoen euro voor grensbeheer aan de buurlanden van Belarus en Rusland.

136 Irregular border crossings into EU drop sharply in 2024

137 Verordening (EU) 2024/1359, onderdeel van het Migratiepact.

138 a) Personen die onder het Unierecht inzake vrij verkeer vallen; b) Onderdanen van derde landen die langdurig ingezetene zijn uit hoofde van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad, personen die hun verblijfsrecht aan andere instrumenten van het Unie- of nationale recht ontlenen of over een nationaal visum voor verblijf van langere duur beschikken, alsook hun respectieve gezinsleden; en c) Onderdanen van derde landen die internationale bescherming vragen.

6.1.4 Toegangsweigering aan de Nederlandse buitengrens

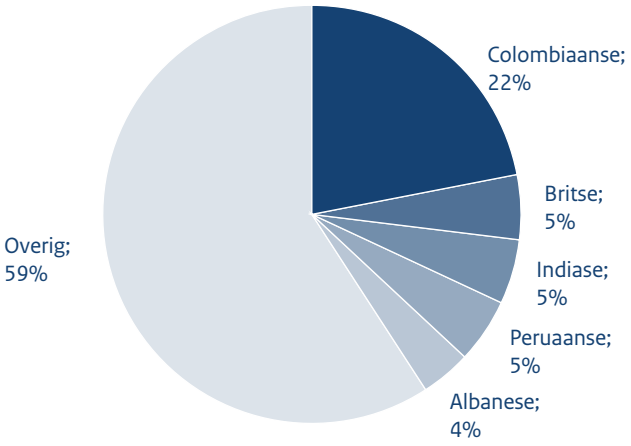
De grenscontrole bij het Nederlandse deel van de Europese buitengrenzen wordt uitgevoerd door de KMar en in het havengebied Rotterdam door de politie (district Zeehaven). Bij de grensdoorlaatposten wordt gecontroleerd of vreemdelingen voldoen aan de toegangsvoorwaarden. Als vreemdelingen niet voldoen aan de toegangsvoorwaarden worden ze 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.

Figuur 82 *Toegangsweigeringen aan de lucht- en maritieme buitengrenzen, 2023-2024 (Bron: KMar, Politie).*[139]

	Instroom	Afhandeling		
		Alsnog toegelaten	Direct verwijderd	Asielaanvraag
2023	3.900	60	2.400	1.400
2024	3.800	50	2.410	1.390
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-3%	-12%	+1%	-1%

Van de vreemdelingen die in 2024 aan de buitengrens werden geweigerd door de KMar of de politie, keerde 64% direct terug naar het land waar ze vandaan kwamen.

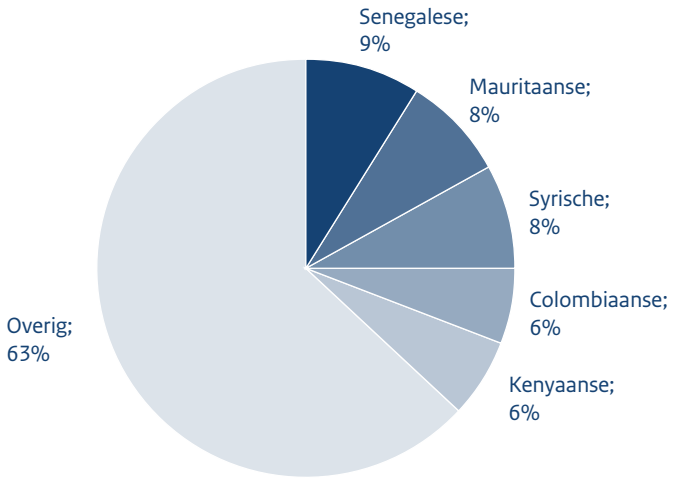
Figuur 83 *Top 5 nationaliteiten toegangsgeweigerden, 2024 (Bron: KMar, Politie)*



Naast de Colombiaanse, Britse, Indiase en Peruaanse burgers, die ook in 2023 in de top 5 stonden, wordt deze nu gecomplementeerd met Albanese burgers.

[139] 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 84 *Top 5 nationaliteiten toegangsgeweigerden die asiel aanvroegen, 2024 (Bron: KMar, Politie)*



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

Luchthaventransitvisumplicht

Conform de Visumcode[140] kunnen individuele lidstaten in urgente gevallen van massale toestroom van illegale immigranten verlangen dat onderdanen van derde landen in het bezit zijn van een luchthaventransitvisum wanneer zij door de internationale transitzones van luchthavens op hun grondgebied reizen. Een dergelijke luchthaventransitvisumplicht wordt ingesteld door de minister van Buitenlandse Zaken.

In oktober 2024 was sprake van een aanzienlijke stijging in het aantal asielaanvragen aan de buitengrens op Schiphol. Deze toename werd veroorzaakt door passagiers met enkele Afrikaanse nationaliteiten, op doorreis via Zuid-Amerika richting de Verenigde Staten. In november was er opnieuw een tijdelijke toename van asielaanvragen, deels het gevolg van strengere visumregels in Spanje. Als gevolg van de stijging van het aantal asielaanvragen op Schiphol, werd de detentie-capaciteit van het Justitieel Complex Schiphol volledig benut.

Om de situatie onder controle te krijgen, heeft de minister van Buitenlandse Zaken in samenspraak met het ministerie van Asiel en Migratie eind november een luchthaventransitvisumplicht ingesteld voor personen met de nationaliteit van Tsjaad, Senegal, Mauritanië of de Centraal-Afrikaanse Republiek.

6.1.5 Controle aan de binnengrenzen

In het geval van een ernstige bedreiging van de openbare of de binnenlandse veiligheid staat de Schengengrenscode toe dat een lidstaat bij wijze van uitzondering grenstoezicht aan zijn binnengrenzen kan invoeren. Deze herinvoering van grenstoezicht is enkel toegestaan voor een periode van ten hoogste 30 dagen dan wel voor de voorziene duur van die bedreiging, indien deze langer is dan 30 dagen. Sinds 9 december 2024 maakt Nederland gebruik van deze mogelijkheid voor een periode van 6 maanden.

6.1.6 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 worden de documenten op echtheidskenmerken gecontroleerd.

[140] Artikel 3 van Verordening (EG) 810/2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode.

Figuur 85 *Op buitengrenzen onderkende identiteits- en/of documentfraude, 2023-2024 (Bron: ECID)*

	Aantal incidenten	Aantal documenten
2023	1.260	1.710
2024	910	1.200
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-28%	-30%

In 2024 hebben 910 incidenten plaatsgevonden waarbij identiteits- en/of documentfraude is geconstateerd bij grensoverschrijdingslocaties, waarvan het merendeel op luchthavens. Daarbij werd gefraudeerd met 1.200 (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.

6.1.7 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 bij grens-controles en tijdens controles in het kader van MTV op te letten op signalen van mensensmokkel.

Figuur 86 *Incidenten mensensmokkel bij buitengrenzen en MTV, 2023-2024 (Bron: KMar).*[141]

	Aantal geregistreerde incidenten	Aantal aanhoudingen
2023	350	130
2024	340	140
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-4%	+5%

Het lagere aantal geregistreerde incidenten mensensmokkel gaat samen met een groter aantal aanhoudingen. Dit kan mogelijk deels worden verklaard door informatiegestuurd optreden van de KMar.

6.1.8 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.[142]

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.

Figuur 87 *Inklimmers aangetroffen aan de buitengrenzen, 2023-2024 (Bron: KMar, Politie)*

	KMar	Politie
2023	200	180
2024	70	100
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-65%	-43%

[141] Deze aantallen zijn niet vergelijkbaar met de vorige editie.

[142] 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 2023. Ook werden minder Albanese vreemdelingen aangetroffen. Dergelijke verschuivingen hebben te maken met de continu veranderende werkwijze van migranten en hun facilitators wanneer eerder 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 en 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. Sinds de tijdelijke herinvoering van de binnengrenscontroles op 9 december 2024 zijn er significant minder MTV-controles uitgevoerd

Figuur 88 *MTV-controles en resultaten, 2023-2024 (Bron: KMar, MTV Lucht betreft de gatecontroles)*

	MTV Lucht	MTV Land	Aantal gecontroleerde personen bij MTV Land	Resultaten MTV Land	
				Aangetroffen illegalen	Aantal asielaanvragen tijdens MTV
2023	6.580	5.030	145.310	720	430
2024	5.570	4.240	130.410	570	700
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-15%	-16%	-10%	-21%	+62%

Het aantal aangetroffen onrechtmatig verblijvende vreemdelingen is gedaald terwijl het aantal asielaanvragen tijdens MTV-controles is gestegen.

6.2.2 Binnenlands vreemdelingentoezicht

De politie treedt op bij het handhaven van de openbare orde (als sterke arm), treedt op bij en afhandeling van strafbare feiten (zoals gewelds- en vermogensdelicten) en doet de opsporing. Daarnaast treedt de politie op bij een indicatie van (migratie)criminaliteit zoals mensensmokkel, mensenhandel, uitbuiting en identiteitsfraude. De politie volgt hierbij haar reguliere politieprocessen.

De politie is daarnaast belast met het binnenlands vreemdelingentoezicht, waarbij de KMar in de grensregio's MTV-controles uitvoert. De uitvoering van deze migratietaak is belegd bij de Afdelingen Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM). De AVIM voert zowel object- als persoonsgerichte controles uit als sprake is van een redelijk vermoeden van onrechtmatig verblijf. 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. Objectgerichte controles vinden plaats in bijvoorbeeld een pand of bij een werkgever, waarbij zoveel mogelijk informatiegestuurd wordt opgetreden.

Figuur 89 *Aantal controles in het kader van Binnenlands Vreemdelingentoezicht, 2023-2024 (Bron: Politie)*[143]

	Aantal objectgerichte controles	Aantal persoonsgerichte controles	% personen aangetroffen bij persoonscontroles
2023	910	2.810	48%
2024	930	2.360	62%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+3%	-16%	

Het door de politie uitgevoerde aantal objectgerichte controles is iets hoger dan in 2023. Er zijn minder persoonsgerichte controles uitgevoerd dan in 2023. Daarbij waren de persoonsgerichte controles die werden uitgevoerd vaker effectief. Er zijn bij de controles meer vreemdelingen zonder verblijfsrecht aangetroffen dan in 2023.

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 of kan een reisdocument (zoals een paspoort) worden ingenomen of gevorderd. Verder kan een vreemdeling een vrijheidsbeperkende maatregel worden opgelegd.[144] 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.

Figuur 90 *Opgelegde maatregelen (artikel 56 Vreemdelingenwet) in gezinslocatie en vrijheidsbeperkende locatie, 2023-2024 (Bron: DTenV)*

	Gezinslocatie	Vrijheidsbeperkende locatie
2023	340	380
2024	300	580
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-12%	+52%

Ten aanzien van de gezinslocaties, bedoeld voor uitgeprocedeerde gezinnen met minderjarige kinderen, is een afname zichtbaar van het aantal opgelegde maatregelen ten opzichte van 2023. Bij de vbl is juist een stijging waarneembaar, hetgeen samenhangt met een hoge doorstroom van asielzoekers met een kansarme asielaanvraag die na hun afwijzende beschikking vanuit Ter Apel zijn overgeplaatst naar de vbl ten behoeve van terugkeer.

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.[145] Daarnaast kan de vrijheid ontnomen worden van vreemdelingen die niet voldoen aan de voorwaarden voor toegang tot Nederland (grensdetentie) of vreemdelingen die een asielprocedure doorlopen.[146]

---

143 Deze aantallen zijn niet vergelijkbaar met vorige edities.

144 Artikel 56 van de Vreemdelingenwet.

145 Artikel 59 van de Vreemdelingenwet.

146 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).

Figuur 91 *Instroom in vreemdelingenbewaring, 2023-2024 (Bron: DJI)*[147]

	Totaal	Zonder rechtmatig verblijf	Grensdetentie
2023	3.260	2.810	460
2024[148]	3.590	3.080	510
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+10%	+10%	+12%

De top 3 nationaliteiten van vreemdelingen die in 2024 in vreemdelingenbewaring zijn ingestroomd zijn Algerijns (19%), Marokkaans (13%), en Pools (8%).

Sinds mei 2024 wordt weer zicht op uitzetting binnen een redelijke termijn aangenomen voor Algerijnse vreemdelingen. Hiermee wordt voldaan aan de wettelijke voorwaarden om Algerijnen die geen recht op verblijf hebben in Nederland, in vreemdelingenbewaring te plaatsen met het oog op uitzetting naar Algerije. Dit heeft geleid tot een stijging van de instroom van Algerijnse vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.

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 ongewenst-verklaring 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, 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, dus vreemdelingen met een verblijfsrecht in een EU-lidstaat. 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.

Figuur 92 *Opgelegde ongewenstverklaringen en zware inreisverboden, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Ongewenstverklaring	Zwaar inreisverbod	Totaal
2023	260	120	380
2024	300	150	450
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+16%	+22%	+18%

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.

147 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.

148 In de instroomcijfers van 2024 zijn voor het eerst de minderjarige kinderen uit gezinnen opgenomen. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn de instroomcijfers van 2023 verhoogd met het aantal ingestroomde minderjarige kinderen uit gezinnen in 2023 in de Staat van Migratie 2024.

Figuur 93 *Ingetrokken asielvergunningen en afgewezen asielaanvragen op grond van de openbare orde, 2023-2024 (Bron: IND). Vanwege de kleine aantallen is geen verschilpercentage weergegeven.*

	Intrekkingen	Afwijzingen
2023	10	20
2024	20	70

Vanaf 2024 is het mogelijk om het zijn van een gevaar voor de openbare orde tegen te werpen als de aanvraag ook op inhoudelijke gronden wordt afgewezen. Dit heeft geresulteerd in een groter aantal afwijzingen van asielverzoeken op grond van de openbare orde.

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. Dit is dus de optelsom van zelfstandig en gedwongen vertrek. Daarnaast is er ook niet-aantoonbaar vertrek. Een vertrekplichtige vreemdelingen woont dan 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.

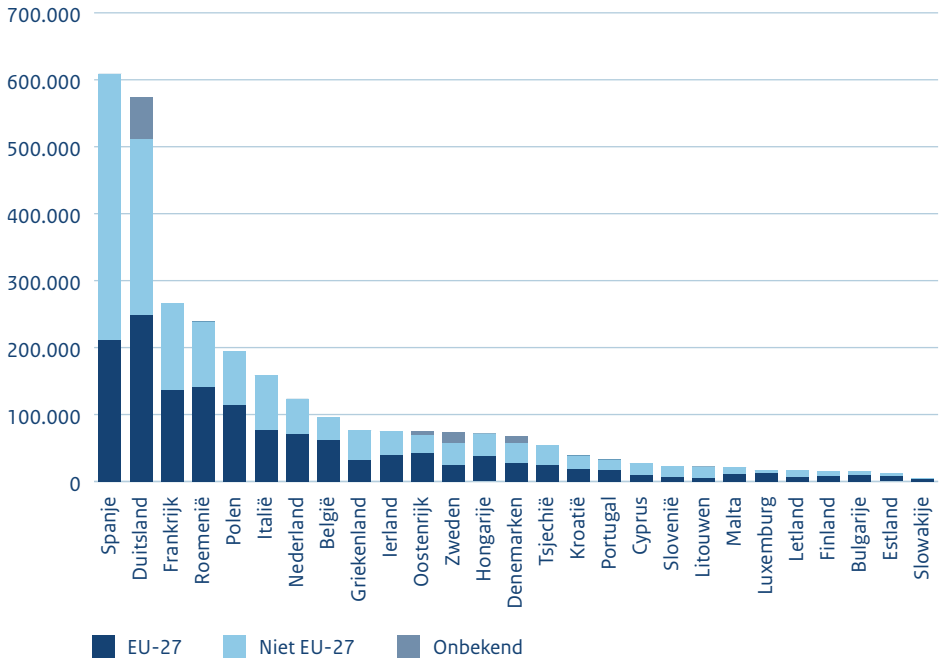
In de nationale cijfers worden overdrachten onder de Dublinverordening wel meegeteld als vertrek. Verder wordt zelfstandig vertrek zonder toezicht meegeteld als (niet-aantoonbaar) vertrek.

6.4.1 Vertrek uit de EU

Emigratie

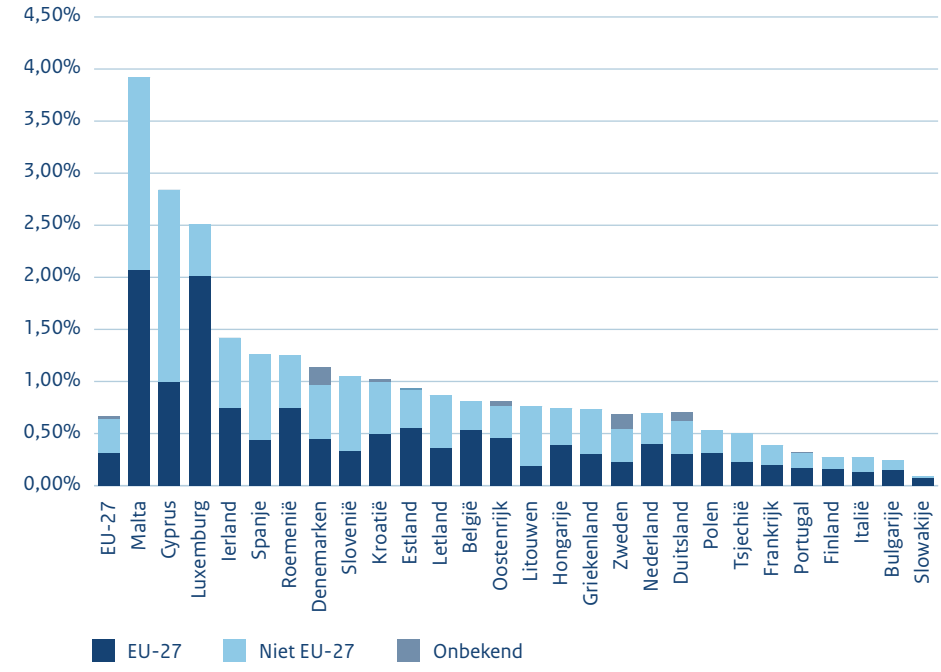
Ieder jaar emigreren mensen uit de EU, maar er kan ook sprake zijn van emigratie binnen de EU. Dit gaat om zowel EU-burgers als mensen met een niet-EU nationaliteit.

Figuur 94 *Emigratie uit de EU-lidstaten gespecificeerd naar land van vestiging, 2023 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 28 maart 2025)*[149]



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 2023 uit een EU-lidstaat emigreerden, bleef 47% binnen de EU, 50% verhuisde naar een land buiten de EU en van 3% is niet bekend wat de volgende vestigingsplaats is.

Figuur 95 *Emigratie uit de EU-lidstaten gespecificeerd naar land van vestiging, per hoofd van de bevolking, 2023 (Bron: Eurostat; laatst bijgewerkt op 28 maart 2025)*[150]



[149] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

[150] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

Per hoofd van de bevolking hebben de lidstaten met een relatief kleine bevolkingsomvang relatief hoge emigratiecijfers. In 2023 voert Malta de lijst aan van hoogste percentage emigranten per hoofd van de bevolking (3,9%), gevolgd door Cyprus en Luxemburg. Andere lidstaten volgen op afstand. Nederland staat in 2023 op de achttiende plaats, met 0,7%.

Terugkeerbesluiten

In de Terugkeerrichtlijn 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. In sommige gevallen kan geen terugkeerbesluit worden genomen. Zo is voor amv's adequate opvang in het land van terugkeer vereist.[151]

Figuur 96 *Aantal derdelanders dat een terugkeerbesluit heeft ontvangen, EU-27, 2023-2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 21 mei 2025)*

	Aantal derdelanders dat een terugkeerbesluit heeft ontvangen
2023	484.160
2024	453.380
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-6%

Vertrek uit de EU

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

Figuur 97 *Aantal derdelanders dat aantoonbaar is vertrokken na ontvangst van een terugkeerbesluit, EU-27, 2023-2024 (Bron: Eurostat, laatst bijgewerkt op 21 mei 2025)*

	Aantal derdelanders dat aantoonbaar is vertrokken na ontvangst van een terugkeerbesluit
2023	91.465
2024	110.385
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+21%

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 IOM of van Frontex. IOM biedt ondersteuning bij zelfstandig vertrek. Frontex ondersteunt lidstaten bij zowel gedwongen als zelfstandig vertrek.

[151] Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, C-441/19; Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie, C-663/21.

Figuur 98 *Migranten ondersteund door IOM in de EER, 2022-2023 (Bron: IOM)*[152]

	Aantal migranten ondersteund door IOM
2022	19.550
2023	21.410
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+9%

In 2023 hebben in de Europese Economische Ruimte (EER) 21.410 migranten ondersteuning gekregen van IOM bij het zelfstandig vertrek. In 2022 waren dit 19.550 migranten. De meeste migranten vertrokken uit Duitsland (50%), gevolgd door Griekenland (13%), België (11%), Nederland (9%) en Oostenrijk (4%). De belangrijkste nationaliteiten waren Georgisch (19%), Turks (9%), Braziliaans (8%) en Noord-Macedonisch (7%).

Figuur 99 *Migranten teruggekeerd met ondersteuning van Frontex, 2023-2024 (Bron: Frontex)*

	Aantal migranten teruggekeerd met ondersteuning van Frontex	Aandeel zelfstandig vertrek
2023	39.240	54%
2024	56.260	64%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+43%	

In 2024 zijn 56.260 migranten teruggekeerd met ondersteuning van Frontex. Bij 64% van de migranten betrof dit zelfstandig vertrek.

6.4.2 Vertrek uit Nederland

Emigratie

Zoals eerder uiteengezet vertrekken de meeste personen die naar Nederland komen zonder hulp van de overheid.

Figuur 100 *Emigratie, exclusief personen met de Nederlandse nationaliteit, 2022-2023 (Bron: CBS)*[153]

	Emigratie
2022	124.800
2023	144.480
% verschil 2023 t.o.v. 2022	+16%

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.

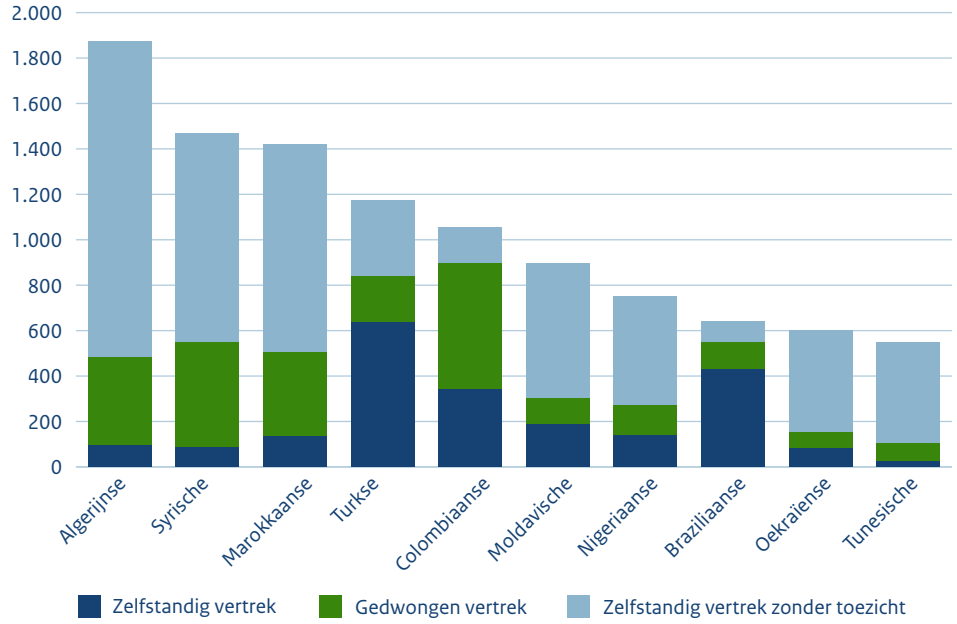
[152] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.
[153] Recentere gegevens zijn op het moment van schrijven niet beschikbaar.

Figuur 101 *Ketenbreed vertrek, 2023-2024 (Bron: AenM; Ketenbreed vertrek wordt samengesteld uit de vertrekregistraties van de KMar, politie en DTenV). Vanwege een (technische) kwaliteitsverbetering van de vertrekregistraties kunnen deze cijfers niet worden vergeleken met de cijfers voor ketenbreed vertrek die zijn gepubliceerd in 2024 of eerder. De aantallen in deze tabel zijn wel vergelijkbaar.*

	Vertrek totaal	Aantoonbaar vertrek		Niet-aantoonbaar vertrek
		waarvan gedwongen	waarvan zelfstandig	waarvan zelfstandig zonder toezicht
2023	23.120	5.130	8.800	9.190
2024	21.690	5.870	5.950	9.870
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-6%	+14%	-32%	+7%

In 2024 was het ketenbreed vertrek 6% lager dan in 2023. In 2024 heeft 54% van de vertrokken vreemdelingen Nederland aantoonbaar verlaten. Bijna de helft van de vreemdelingen is zelfstandig zonder toezicht vertrokken.

Figuur 102 *Top 10 nationaliteiten ketenbreed vertrek, 2024 (Bron: AenM)*



De daling van het zelfstandig vertrek is toe te schrijven aan het uitzonderlijk grote aantal vreemdelingen met de Indiase nationaliteit dat in 2023 zelfstandig vertrok. In 2024 valt de Indiase nationaliteit weer buiten de top 10 van nationaliteiten. De stijging van de gedwongen vertrekcijfers is mede te danken aan het aangaan van brede partnerschappen met landen van herkomst. Zo is er sprake van een goede samenwerking met Marokko en Algerije. Ook in Europees verband wordt ingezet op het verbeteren van de terugkeersamenwerking met herkomstlanden via partnerschappen.

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.

Figuur 103 *Vertrek via DTenV, 2023-2024 (Bron: DTenV)*[154]

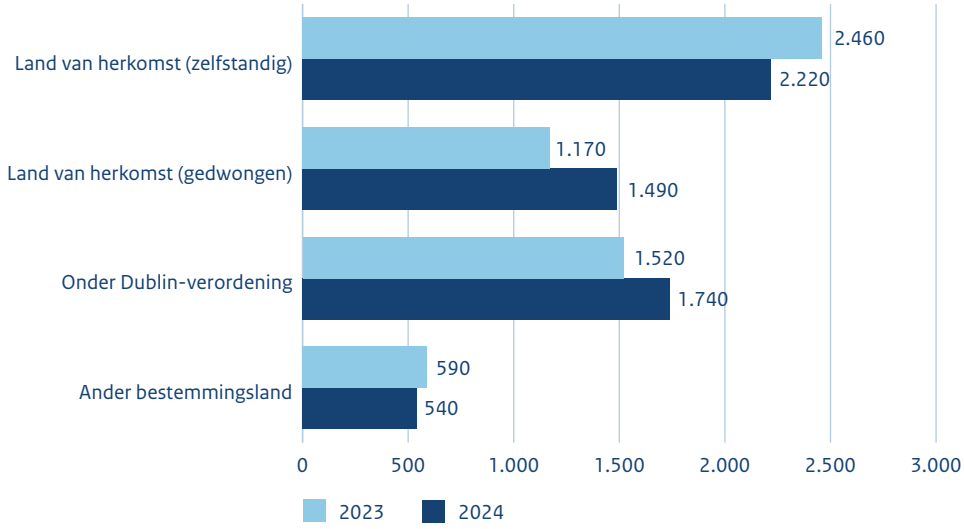
			2023	2024	% verschil 2024 t.o.v. 2023
Aantoonbaar vertrek	Zelfstandig	Land van herkomst	2.460	2.220	-10%
		Onder Dublin verordening	490	660	+34%
		Andere landen	420	360	-14%
		Totaal	**3.380**	**3.240**	**-4%**
	Gedwongen	Land van herkomst	1.170	1.490	+27%
		Onder Dublin verordening	1.020	1.080	+6%
		Andere landen	170	180	+7%
		Totaal	**2.360**	**2.750**	**+16%**
	Aantoonbaar vertrek		5.730	5.990	+4%
Niet-aantoonbaar vertrek	Zelfstandig zonder toezicht	**Totaal**	**4.950**	**5.740**	**+16%**
		Waarvan op enig moment sprake van Dublin Claim	1.570	2.030	+29%
Uitstroom zonder vertrek		Vergunning	860	810	-6%
		Procedurele/administratieve uitstroom	3.840	3.320	-13%
		Totaal	**4.700**	**4.130**	**-12%**
Totaal			**15.380**	**15.860**	**+3%**

Het totale aantoonbare vertrek uit de caseload van DTenV was in 2024 4% hoger dan in 2023, als gevolg van een toename van het gedwongen vertrek. De toename van het gedwongen vertrek valt toe te schrijven aan onder andere de verbeterde samenwerking met Marokko en Algerije. Ook is een groot aantal Poolse vreemdelingen gedwongen via DTenV vertrokken. Dit is het resultaat van een extra intensivering op deze doelgroep door de politie. Verblijf van EU-burgers kan worden beëindigd vanwege bijvoorbeeld een beroep op de algemene middelen, openbare orde en veiligheid of volksgezondheid. Bij de verblijfsbeëindiging wordt in sommige gevallen ook een ongewenstverklaring opgelegd.

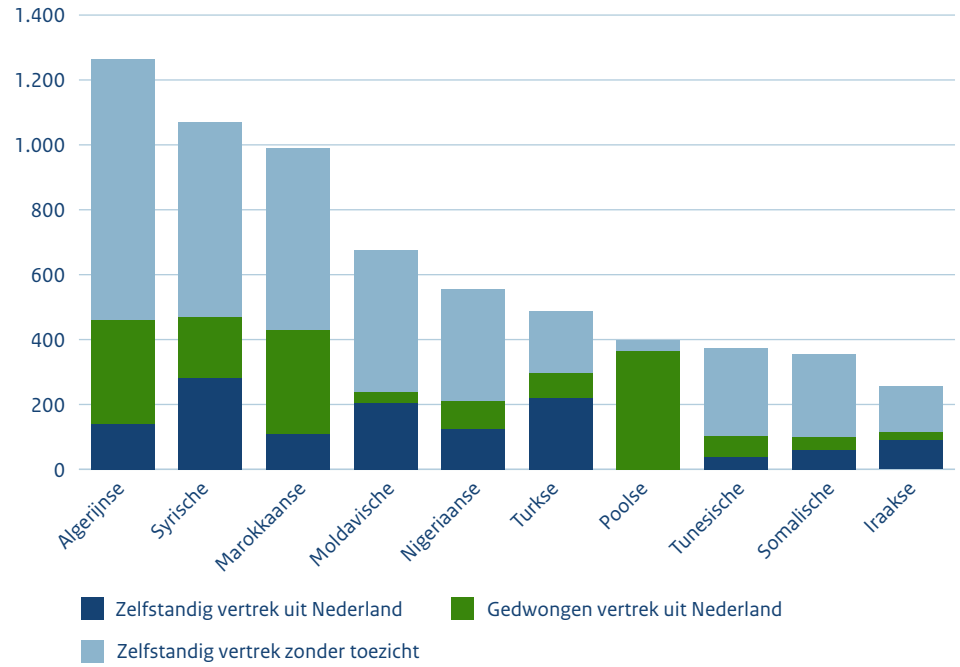
Het aantoonbaar zelfstandig vertrek nam af. Dit hangt samen met de beëindiging van de remigratieregeling voor derdelanders uit de Oekraïne in maart 2024. Het niet-aantoonbare vertrek is toegenomen ten opzichte van 2023.

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

Figuur 104 *Vertrek naar type bestemmingsland, 2023-2024 (Bron: DTenV)*



Figuur 105 *Top 10 nationaliteiten vertrek uit caseload DTenV, 2024 (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, ngo's en Frontex kunnen bieden. Om de verschillen tussen de diverse vormen van nationale ondersteuning en via Frontex niet te groot te laten zijn en ongelijkheid te voorkomen, zijn per 1 september 2024 de bedragen tussen Frontex en de nationale programma's gelijkgetrokken.[155] IOM biedt ook extra ondersteuning aan kwetsbare vreemdelingen, zoals aan migranten met gezondheidsproblemen, slachtoffers van mensenhandel en niet-begeleide minderjarigen.[156]

[155] Kamerstukken II 2024/2025, 32 317, nr. 889.

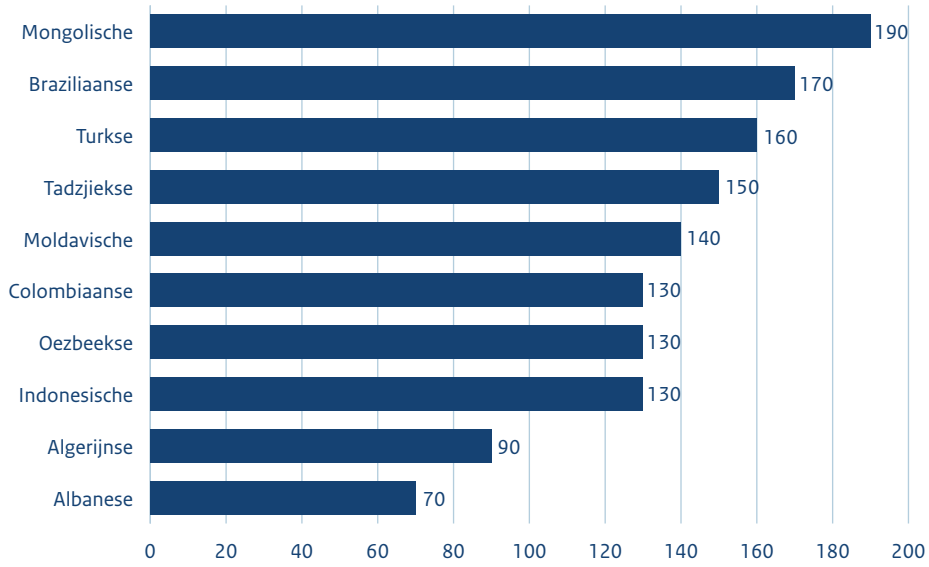
[156] Zie Landenlijst Herintegratieondersteuning - IOM Nederland (iom-nederland.nl)

Figuur 106 *Zelfstandig vertrek via IOM, 2023-2024 (Bron: IOM)*

	Instroom aanvragen	Aantal personen vertrokken	Waaronder aantal vertrokken (ex-) asielzoekers
2023	2.300	1.860	710
2024	2.700	2.080	900
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+17%	+12%	

Bij het merendeel van het zelfstandig vertrek van DTenV zijn IOM en/of ngo's betrokken. In 2024 was dit 53% van het zelfstandig vertrek. In 2023 was dit 46% van het zelfstandig vertrek. IOM ziet de afgelopen jaren een gestage groei van de terugkeercijfers. Deze stijging is voornamelijk het gevolg van een stijgend aandeel terugkeerders uit de asieldoelgroep.

Figuur 107 *Top 10 nationaliteiten zelfstandig vertrek via IOM, 2024 (Bron: IOM)*



Van het totale aantal vreemdelingen dat in 2024 via IOM vertrok, had volgens IOM 43% een asielachtergrond, 3% een reguliere verblijfsachtergrond en 54% een verblijfsachtergrond zonder rechtmatig verblijf.

De top 10 van nationaliteiten in het IOM-vertrek van 2024 wordt aangevoerd door vreemdelingen met de Mongolische nationaliteit, gevolgd door de Braziliaanse en Turkse nationaliteit.

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.

Figuur 108 *Terugkeer via spoedboeking, 2023-2024 (Bron: DTenV)*

	Terugkeer via spoedboeking
2023	70
2024	30
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-63%

De daling van het aantal spoedboekingen hangt samen met de daling van het aantal aangetroffen inklimmers (zie paragraaf 6.1.8).

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. T&O-overeenkomsten worden zowel op EU-niveau als op bilateraal niveau gesloten. In EU-verband zijn er achttien T&O-overeenkomsten met niet-Europese landen[157] en zes juridisch niet-bindende afspraken.[158] In Benelux-verband zijn twintig T&O-overeenkomsten gesloten.[159]

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.

Figuur 109 *LP-aanvragen, antwoorden en ontvangen reisdocumenten, 2023-2024 (Bron: DTenV). De aantallen vormen geen cohort.*

LP		2023	2024	% verschil 2024 t.o.v. 2023
Verzoeken gedaan		1.550	1.850	+19%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	650	940	+45%
	Nationaliteit niet vastgesteld	130	230	+77%
	Verzoek ingetrokken	780	1140	+46%
	Totaal antwoorden	1.560	2.300	+47%
Ontvangen reisdocumenten		430	550	+28%
Totaal uitstaande verzoeken		1.820	1.390	-24%

157 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.

158 Afghanistan, Bangladesh, Ethiopië, Gambia, Guinee en Ivoorkust.

159 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.

Figuur 110 *Verzoeken op grond van T&O-overeenkomsten, antwoorden en ontvangen reisdocumenten, 2023-2024 (Bron: DTenV). De aantallen vormen geen cohort.*

T&O		2023	2024	% verschil 2024 t.o.v. 2023
Verzoeken gedaan		470	500	+6%
Antwoorden	Nationaliteit vastgesteld	400	410	+3%
	Nationaliteit niet vastgesteld	20	20	+0%
	Verzoek ingetrokken[160]	60	50	-17%
	Totaal antwoorden	480	470	-2%
Ontvangen reisdocumenten		130	110	-15%
Totaal uitstaande verzoeken		50	80	+60%

Het aandeel antwoorden waarbij de nationaliteit wordt vastgesteld is bij de T&O-verzoeken hoger dan bij het reguliere LP-proces. Dit valt voor een belangrijk deel te verklaren doordat T&O-afspraken in de regel van de grond komen met landen die 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 en Algerije.

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 komen ook niet veel voor omdat dit slechts is toegestaan wanneer de Dublinoverdracht 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.[161] 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. DTenV doet dan onderzoek naar de adequate opvang in het land van herkomst. Indien blijkt dat er, ondanks de medewerking van de amv, geen sprake is van adequate opvang dan kan een vergunning 'buiten schuld' worden verleend aan de amv.

Vertrek Vreemdelingen in de Strafrechtketen (VRIS)

Het vertrek van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf die veroordeeld zijn voor strafbare feiten heeft zeer hoge prioriteit in het vertrekbeleid. Waar mogelijk vertrekken zij aansluitend op hun straf uit Nederland.

Figuur 111 *Vertrek van VRIS'ers uit de caseload van DTenV, 2023-2024 (bron: DTenV). Deze vertrekken vormen onderdeel van de totale uitstroom uit de caseload van DTenV.*

	Aantoonbaar Vertrek	Zelfstandig Vertrek zonder toezicht	Totaal
2023	840	290	1.130
2024	960	260	1.220
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+14%	-10%	+8%

Van al het vertrek van VRIS'ers uit de caseload van DTenV betrof in 2024 79% aantoonbaar vertrek. Het aantoonbaar vertrek van VRIS'ers is aanzienlijk hoger dan bij andere vreemdelingen uit de caseload van DTenV. Dit komt voornamelijk doordat al tijdens de strafrechtelijke detentie

[160] De DTenV 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.

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

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 RTB.[162] Ondanks het rechtmatige verblijf in Nederland, zoekt een aantal ontheemden hulp om terug te keren naar Oekraïne. Een gedeelte hiervan is vanaf Polen zelfstandig naar Oekraïne gereisd.

Figuur 112 *Vertrek Oekraïense ontheemden met hulp van DTenV, 2023-2024 (Bron: DTenV)*

	Terugkeer naar Oekraïne	Terugkeer naar Polen
2023	30	50
2024	<5	30

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 RTB. De tijdelijke bescherming onder de RTB verviel in principe per 4 maart 2024, maar is tijdelijk verlengd.

Figuur 113 *Vertrek derdelanders uit Oekraïne met hulp van DTenV, 2023-2024 (Bron: DTenV)*

	Vertrek derdelanders via remigratiebeleid
2023	620
2024	220

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 waar tijdelijk, tot begin maart 2024, gebruik van kon worden gemaakt. In 2024 hebben 220 derdelanders gebruik gemaakt van dit beleid; zij zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst dan wel een ander land buiten de EU. De remigratieregeling voor derdelanders uit de Oekraïne is in maart 2024 beëindigd. Hoofdstuk 5 gaat nader in op het langetermijnbeleid voor ontheemden uit Oekraïne, inclusief terugkeer.

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.

[162] Richtlijn (EG) 2001/55 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.

Figuur 114 *Uitstel van vertrek hoofdaanvrager, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Ingediende aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	880	860	40%
2024	860	860	36%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-2%	+0%	

Figuur 115 *Uitstel van vertrek gezinsleden, 2023-2024 (Bron: IND)*

	Ingediende aanvragen	Beslissingen	Inwilligingspercentage
2023	330	320	39%
2024	340	350	30%
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+4%	+10%	

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 DTenV.

Figuur 116 *Verblijfsvergunningen 'buiten schuld', 2023-2024 (Bron: IND). Vanwege de kleine aantallen is geen verschilpercentage weergegeven.*

	Aantal verleende vergunningen (incl. amv's)
2023	<10[163]
2024	30

6.6 Landelijke Vreemdelingenvoorziening

Sinds 2019 werken vijf pilotgemeenten, rijkspartijen en de VNG in het kader van de Landelijke Vreemdelingenvoorziening (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.

De rijksbijdrage aan de LVV is per 1 januari 2025 beëindigd. Per 1 januari 2025 is de LVV gestopt. De hieronder getoonde cijfers geven de stand van zaken weer tot en met 31 december 2024.

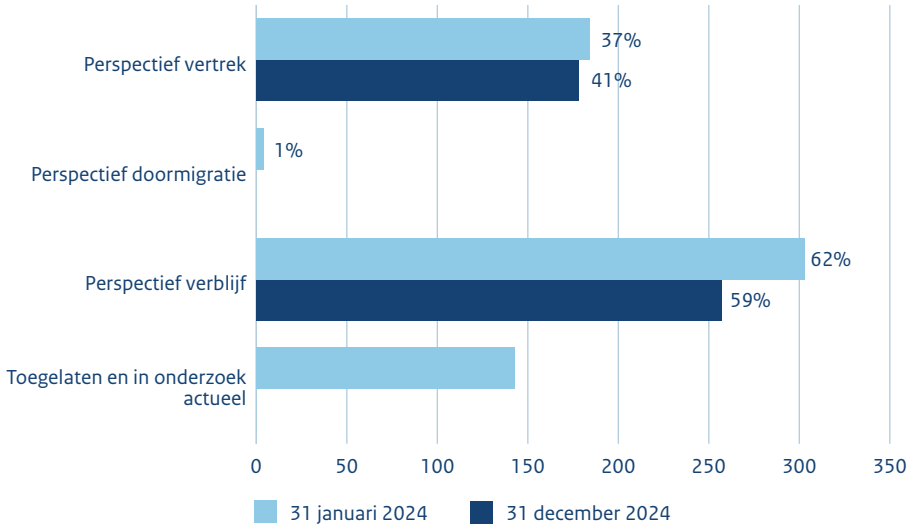
[163] Dit betreft een correctie ten opzichte van de vorige editie.

Figuur 117 *Bezetting LVV-pilots, 1 april 2019 t/m 31 december 2024 (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 december 2024)*

Gemeente	Capaciteit	Totaal toegelaten	Actuele bezetting	Totaal uitgestroomd
Amsterdam	360	1.120	280	880
Eindhoven	130	240	40	210
Groningen	300	650	80	570
Emmen	Onderdeel van capaciteit Groningen	40	10	<5
Rotterdam	45	310	30	290
Utrecht	235	620	120	500
Totaal	1.070	2.980	550	2.470

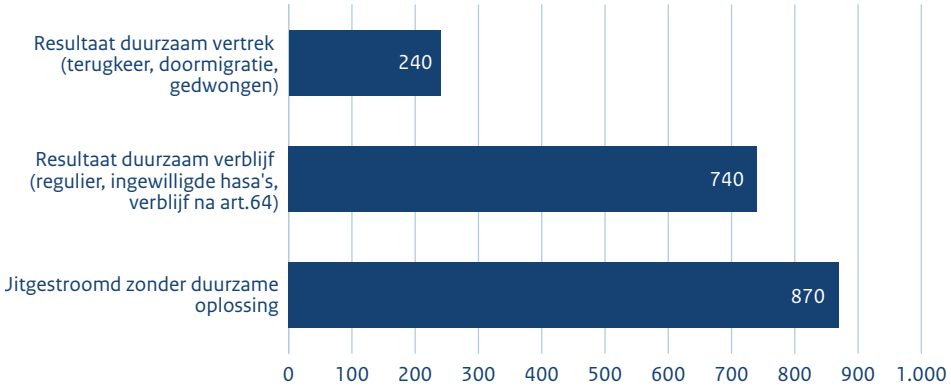
Vanaf de start van de LVV-pilot op 1 april 2019 tot en met 31 december 2024 zijn in totaal 2.980 vreemdelingen toegelaten tot de LVV. De bezetting van de LVV is vanwege de beëindiging gedaald tot ongeveer 51% van de beschikbare capaciteit.

Figuur 118 *Perspectief van vreemdelingen in de LVV's (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 januari 2023 en 31 december 2024)*



Op 31 december 2024 was voor 440 van de vreemdelingen die in de LVV verbleven het perspectief bepaald. Van de groep waarvan een perspectief is bepaald, is 59% verblijf en 41% terugkeer. Ten opzichte van een jaar geleden betekent dit een groter aandeel van het perspectief terugkeer.

Figuur 119 *Duurzame uitstroom uit LVV, 1 april 2019 t/m 31 december 2024 (Bron: Programmabureau LVV; peildatum 31 december 2024)*



Van alle vreemdelingen die vanaf het begin van de pilot tot en met december 2024 uit de LVV zijn uitgestroomd met een (semi-)bestendige oplossing, betrof dit bij 75% duurzaam verblijf en 25% duurzaam vertrek. De overige vreemdelingen vertrekken uit de LVV met name vanwege redenen als vertrek met onbekende bestemming of beëindiging van de LVV.

Vanwege het beëindigen van de rijksbijdrage aan de LVV zijn de resultaten op deze peildatum de laatste resultaten. Eventuele terugkeer die toe te schrijven is aan de LVV-pilot of verleende verblijfsvergunningen worden niet meer bijgehouden.

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 of via optie. Tot slot wordt ingegaan op ontwikkelingen met betrekking tot staatloosheid.

Belangrijke ontwikkelingen in 2024

- In 2024 zijn circa 30.000 vergunninghouders gehuisvest. 2024 is afgesloten met een achterstand van 12.105 op de taakstelling.
- Er zijn in 2024 1.760 vergunninghouders uitgeplaatst in het kader van de HAR en zijn 2.080 vergunninghouders doorgestroomd vanuit de HAR naar de gemeente, een stijging van 46% ten opzichte van 2023.
- In 2023 zijn 56.900 personen Nederlander geworden.
- Op 1 januari 2025 waren 4.745 staatloze personen woonachtig in Nederland.
- Dit jaar zijn er ook gegevens opgenomen over het aantal verzoeken tot vaststelling van staatloosheid (40 verzoeken in 2024) en het aantal vaststellingen van staatloosheid (minder dan 10 gevallen in 2024).

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. Vervolgens moeten gemeenten zorgen voor passende woonruimte voor vergunninghouders. In bijlage I treft u meer informatie over dit proces.

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, ook wel de taakstelling genoemd. 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. Het overgrote deel van vergunninghouders wordt door gemeenten via woning-corporaties gehuisvest in sociale huisvesting.

Figuur 120 *Taakstellingen en realisatie huisvesting vergunninghouders, 2023-2024 (Bron: COA; Overzicht huisvesting vergunninghouders, 1 januari 2024 en 1 januari 2025)*

Periode taakstelling	Achterstand	Hoogte taakstelling	Realisatie
2023 – I	-1.752 (voorsprong)	21.200	14.297
2023 - II	5.134	17.600	16.381
2024 – I	6.403	18.750	14.276
2024 - II	10.876	17.000	15.769

De taakstelling voor de eerste helft van 2024 betrof 18.750 vergunninghouders en voor de tweede helft van 2024 17.000 vergunninghouders. De totale taakstelling voor 2024 was daarmee de huisvesting van 35.750 vergunninghouders.

Figuur 121 *Taakstelling en realisatie huisvesting per provincie, 2024 (Bron: COA; Overzicht huisvesting vergunninghouders, 1 januari 2025).*

Provincie	Stand op 1 januari 2023	2024-I			2024-II			Stand op 1 januari 2025
		Taakstelling	Gehuisvest	Correcties	Taakstelling	Gehuisvest	Correcties	
Drenthe	122	530	427	0	480	384	0	321
Flevoland	171	466	335	0	423	496	0	229
Friesland	379	694	669	0	632	509	0	527
Gelderland	793	2.251	1.785	0	2.040	1.990	0	1.309
Groningen	275	626	495	0	569	522	0	453
Limburg	579	1.192	1.170	0	1.082	995	0	688
Noord-Brabant	674	2.767	2.188	0	2.511	2.280	0	1.484
Noord-Holland	1628	3.104	2.156	0	2.812	2.489	0	2.899
Overijssel	444	1.249	998	0	1.134	1.085	0	744
Utrecht	574	1.459	1.131	-1	1.323	1.316	-2	906
Zeeland	112	417	280	0	375	317	0	307
Zuid-Holland	652	3.995	2.642	0	3.619	3.386	0	2.238
Totaal	6.403	18.750	14.276	-1	17.000	15.769	-2	12.105

Alle provincies begonnen het jaar met een achterstand op de taakstelling en sloten ook het jaar af met een achterstand. Noord-Holland sloot het jaar af met de grootste achterstand (2.899) die voornamelijk werd getekend door de achterstand in de gemeente Amsterdam (1.689). De achterstand in de provincie Groningen (453) bestaat voor een groot deel uit een verschoonbare achterstand in aardbevingsgebied in de gemeente Eemsdelta (259).

Gegevens over het aantal vergunninghouders dat nog in de asielopvang verblijft, zijn opgenomen in hoofdstuk 4.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

Amv's met een verblijfsvergunning kunnen niet direct gehuisvest worden vanuit een COA-locatie, omdat minderjarigen niet in aanmerking komen voor (on)zelfstandige huisvesting. Zij worden door Nidos en contractpartners opgevangen. Op het moment van plaatsing in de kleinschalige opvang (KSO) tellen zij 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 huisvesting.

Het kan zich voordoen dat een amv meerderjarig wordt tijdens zijn of haar verblijf bij het COA. Als deze vergunninghouder rechtstreeks wordt gehuisvest vanuit een COA-locatie dan telt hij of zij op dat moment mee in de taakstelling.

Figuur 122 *Kleinschalige opvanglocaties: bezetting, 2023-2024 (Bron: Nidos)*

	Capaciteit	Bezetting KSO op 31 december
2023	1.400	1.350
2024	1.650	1.600
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+18%	+19%

In 2024 is het totaal aantal plekken in de KSO toegenomen van 1.400 naar 1.650. Desondanks stonden er nog jongeren op de wachtlijst voor plaatsing in een KSO-locatie, waardoor deze kwetsbare minderjarigen noodgedwongen langer in de asielopvang moesten verblijven.[164] De beperkte capaciteit heeft gevolgen voor onder andere de kwaliteit van de begeleiding en faciliteiten ter ondersteuning van de amv.[165] In 2024 bleven de ministeries van AenM en VRO, Nidos, COA en de VNG dan ook in gesprek om de opvang- en huisvestingsopgave voor (ex-)amv's te bevorderen.

Beleidsinstrumenten 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 vergunninghouders tijdig huisvesting vinden, ook met het oog op de integratie en participatie in de Nederlandse samenleving. Daarnaast draagt de tijdige huisvesting van vergunninghouders bij aan het verlichten van de druk op de opvangcapaciteit van het COA. Vanuit de Rijksoverheid is daarom ook in 2024 extra inzet gepleegd om gemeenten te ondersteunen bij het voldoen aan de wettelijke taakstelling via de tijdige huisvesting van vergunninghouders zoals met de stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen (SFT). Momenteel gebruiken gemeenten vaak een urgentieverklaring om vergunninghouders te huisvesten (voorrang huisvesting).

Het Rijk ondersteunt gemeenten bij de huisvesting van vergunninghouders en andere aandachtsgroepen met diverse regelingen.[166] De snelste manier om de woningvoorraad uit te breiden is via flexwoningen. Daarom is in 2023 de meerjarige stimuleringsregeling flex- en transformatiewoningen (SFT) gelanceerd. 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 tot en met 2026, naast de eerdere 100 miljoen euro uit de stimuleringsregeling 2022. In totaal worden kunnen met deze regelingen circa 30.000 statushouders in flexwoningen worden gehuisvest. Bij gebruik van de SFT is het verplicht om in 30% van de gerealiseerde flexwoningen vergunninghouders te plaatsen. In 2024 zijn er in totaal meer dan 9.000 flexwoningen gerealiseerd waarvan er circa. 6.000 gebruik hebben gemaakt van SFT. Deze woningen zijn ook flexibel in de doelgroep die bediend kan worden. Gedurende het bestaan van de woningen kan de beoogde doelgroep wijzigen of kan er sprake zijn van gemengde doelgroepen. In onderstaande tabellen is te zien welke doelgroepen zijn gehuisvest in de flexwoningen waarvan tweederde is gerealiseerd met de SFT.

Figuur 123: *Gerealiseerde flexwoningen naar doelgroep, 2024 (Bron: Expertisecentrum Flexwonen)*

Doelgroep	Aantal huishoudens
Gemengde doelgroep[167]	5.120
Arbeidsmigranten (exclusief)	1.110
Studenten (exclusief)	2.500
Vergunninghouders (exclusief)	460
Totaal	9.180

In 2024 zijn de woondeals geactualiseerd. Er is afgesproken dat er regionaal afgestemde woonzorgvisies komen voor alle aandachtsgroepen, waaronder vergunninghouders en arbeidsmigranten. Ook zet de Rijksoverheid in op het beter benutten van de bestaande woningvoorraad[168], bijvoorbeeld met woningdelen, hospitaverhuur, en tijdelijke huisvesting van vergunninghouders via het maatschappelijke initiatief 'de Thuisgevers'.

Specifiek voor vergunninghouders konden gemeenten ook in 2024 gebruikmaken van de hotel- en accommodatieregeling (HAR). Het doel van deze regeling is het bevorderen van de uitstroom

164 Kamerstukken II 2023/2024, 19 637, nr. 3239.
165 Kamerstukken II 2023/2024, 19 637, nr. 3174 en Kamerstukken II 2023/2024, 27 062, nr. 138.
166 Kamerstukken II 2023/2024, 32 847, nr. 1127.
167 Gemengde doelgroep kan ook arbeidsmigranten, studenten en vluchtelingen omvatten, maar ook alle andere groepen (her)starters en spoedzoekers.
168 Kamerstukken II 2022/2023, 32 847, nr. 1038 en Tweede Kamer, vergaderjaar 2023-2024, 32 847, nr. 1135.

van vergunninghouders uit de asielopvang. 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 van de betreffende gemeente.

Eind 2024 is besloten de regeling voor één jaar te verlengen tot 31 december 2025.[169] Gemeenten kunnen ook in 2025 gebruik blijven maken van de HAR. Als onderdeel van een tweetal korte termijn-maatregelen voor versnelde uitstroom van vergunninghouders in 2025 is besloten de regeling niet enkel met één jaar te verlengen, maar ook gunstigere voorwaarden en een uitgebreider toepassingsbereik op te nemen. Binnen de nieuwe regeling komen gemeenten ook in aanmerking voor een incidentele uitkering wanneer zij vergunninghouders vanuit de asielopvang huisvesten in onzelfstandige woonruimte (bijvoorbeeld via woningdelen). Publicatie van de nieuwe, uitgebreidere regeling vindt plaats in 2025 en zal met terugwerkende kracht in werking treden.[170]

Figuur 124 *Plaatsing in HAR en doorstroom naar gemeenten, 2023-2024 (Bron: COA)*

	Opvang via HAR	Doorstroom naar gemeenten
2023	1.730	1.420
2024	1.760	2.080
% verschil 2024 t.o.v. 2023	+2%	+46%

De Regeling Huisvesting voor Grote Gezinnen helpt gemeenten om sneller woningen geschikt te maken voor grote gezinnen vergunninghouders voor wie een gemiddelde corporatiewoning niet ruim genoeg is. Woningen worden geschikt gemaakt door een object aan te passen of om te bouwen. De regeling is aangepast en geëvalueerd in 2024. De aangepaste regeling is opengegaan op 3 juni 2024. Sinds deze datum is er een subsidie van maximaal 35.000 euro per woning beschikbaar voor woningen voor 6 tot 9 personen en maximaal 50.000 euro per woning voor gezinnen vanaf 10 personen. In 2024 is er voor circa 725.000 euro aan subsidie aangevraagd van de in totaal 2.7 miljoen euro beschikbaar. In 2025 wordt beoordeeld hoe de regeling zal worden gecontinueerd. In 2024 zijn er 29 projecten aangevraagd door 23 gemeenten.

Doorstroomlocaties

Op 16 februari 2024 heeft de ministerraad mandaat verstrekt aan het ministerie van Asiel en Migratie om 50 doorstroomlocaties te realiseren. Op 14 februari 2025 is dit mandaat omgezet naar 8.500 te realiseren plekken. Dit is de tweede korte termijn-maatregel voor 2025 die de uitstroom van vergunninghouders uit de asielopvang moet bespoedigen. Hiermee worden gemeenten (financieel) ondersteund om vergunninghouders (tijdelijk) te huisvesten in of nabij de uiteindelijke woonplaats. Het ministerie van Asiel en Migratie hoopt hiermee te bewerkstelligen dat de druk op de COA-locaties wordt verlicht, vergunningshouders eerder kunnen starten met inburgeren én gemeenten ondersteuning krijgen om hun taakstelling te halen.

In aanloop naar de publicatie van de financiële regeling doorstroomlocaties in 2024 zijn gedurende 2024 in 16 gemeenten doorstroomlocaties geopend, die samen goed zijn voor circa 1.000 plekken. Aanvullend hebben 50 gemeenten contact gezocht met het ministerie van Asiel en Migratie voor het realiseren van een doorstroomlocatie.

De bekostigingsregeling doorstroomlocaties is begin april in de Staatscourant gepubliceerd. Een voorname wijziging ten opzichte van de eerder voorgenomen regeling, is dat vergunninghouders langer dan een jaar in de doorstroomlocatie kunnen verblijven (de Rijksbijdrage per vergunninghouder stopt wel na een jaar). De regeling doorstroomlocaties loopt tot 31 december 2028. Gemeenten kunnen tot 1 oktober 2027 een aanvraag indienen.

Gemeenten kunnen voor eigen rekening ook andere doelgroepen huisvesten in een doorstroomlocatie, zoals lokale spoedzoekers.

169 Hotel- en accomodatieregeling (HAR)
170 Kamerstukken II 2024/2025, 19 637, nr. 3383.

7.1.2 Huisvesting arbeidsmigranten

In beginsel zijn reguliere migranten zelf verantwoordelijk voor hun huisvesting. De huisvesting van kwetsbare arbeidsmigranten die laaggekwalificeerd werk doen heeft echter de bijzondere aandacht van de rijksoverheid, mede naar aanleiding van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten. De doelgroep bestaat hoofdzakelijk uit personen uit andere EU-lidstaten die in Nederland via het vrij verkeer van werknemers of van diensten naar Nederland komen om hier laagbetaald of praktijkgericht werk te doen. Voor deze arbeidsmigranten geldt dat zij vaker in een huurwoning met tijdelijke contracten en minder vaak in bezit van een koopwoning zijn ten opzichte van de gemiddelde Nederlander. EU-arbeidsmigranten met tijdelijke contracten wonen bovengemiddeld vaak in een huurwoning van de werkgever en blijven hier soms ook gedurende langere tijd wonen.[171]

Zoals ook benoemd in hoofdstuk 1 is het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting aangeboden aan de Tweede Kamer.[172] De inwerkingtreding van deze wet betekent onder andere dat gemeenten een volkshuisvestingsprogramma moeten opstellen waar en voor welke specifieke doelgroepen, waaronder arbeidsmigranten, zij gaan bouwen. Via gemeentelijke volkshuisvestingprogramma's en het omgevingsplan worden respectievelijk de beleidsplannen gemaakt en wordt op de uitvoering toegezien.

Op 1 juli 2023 is de Wet goed verhuurderschap in werking getreden. Deze wet is onderdeel van het Programma Een thuis voor iedereen. Hiermee is de bescherming van hurende arbeidsmigranten versterkt, onder andere door het scheiden van de huurovereenkomst en de arbeidsovereenkomst en het informeren van arbeidsmigranten over hun rechten en plichten rond het huren van een woning in een voor de arbeidsmigrant begrijpelijke taal.

Sinds 1 januari 2024 beschikken gemeenten over een laagdrempelig meldpunt voor ongewenst verhuurdergedrag. Daarnaast beschikken verhuurders, verhuurbemiddelaars en beheerders sinds 1 januari 2024 over een werkwijze gericht op de voorkoming van woondiscriminatie.[173] Verder is in 2024 een communicatiecampagne over de wet gelanceerd. Er is onder meer een communicatietoolkit ontwikkeld met daarin diverse communicatiemiddelen die gemeenten, brancheorganisaties en andere belanghebbenden kunnen gebruiken om huurders en verhuurders te informeren over de regels uit de Wet goed verhuurderschap. Speciaal voor arbeidsmigranten is materiaal beschikbaar gesteld in verschillende talen. Verder zijn in 2024 diverse verdiepende sessies georganiseerd over de Wet goed verhuurderschap met gemeenten, de VNG en de Huurcommissie. In 2024 hebben zes gemeenten een verhuurdervergunning ingesteld voor verhuur aan arbeidsmigranten.[174]

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. Dat betekent dat zij verplicht zijn om 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.

171 RISBO, 'Zicht op Arbeidsmigranten', November 2024.
172 Kamerstukken II 2023/2024, 36 512, nr. 2.
173 Kamerstuk II 2022/2023, 26 130, nr. 28.
174 Een gemeente kan een verbod invoeren op het verhuren van verblijfsruimte aan arbeidsmigranten zonder verhuurvergunning (verhuurvergunning arbeidsmigranten). Hieraan kunnen ook verdere voorwaarden worden opgenomen zoals een afzonderlijk afsluitbare verblijfsruimte ruimte per arbeidsmigrant, de minimaal aanwezige voorzieningen voor voedselbereiding en hygiëne en de wijze waarop een verhuurder aantoont hoe hij invulling geeft aan de regels van goed verhuurderschap.

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 een verblijfsvergunning hebben gekregen op grond waarvan zij inburgeringsplichtig zijn, met de inburgering geldt de Wet inburgering 2013 (Wi2013). Voor inburgeraars die na 2021 een verblijfsvergunning hebben gekregen op grond waarvan zij inburgeringsplichtig zijn, geldt de Wet inburgering 2021 (Wi2021).

7.2.1 Vroege participatie en integratie en voorinburgering

Met de inburgering 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.

In de COA-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. Asielzoekers met een kansrijke asielaanvraag 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 38 balies worden sinds het voorjaar van 2023 structureel gefinancierd. Meer informatie over het plan van aanpak 'Statushouders aan het werk' is terug te vinden in hoofdstuk 1.

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.

Figuur 125 *Activiteiten COA in het kader van vroege participatie en integratie, en voorinburgering, 2023-2024 (Bron: COA)*

	2023	2024	% verschil 2024 t.o.v. 2023
NT-2 voor kansrijke asielzoekers	1.420	2.460	+73%
Begeleidingsgesprekken participatie	10.310	13.185	+28%
Trajecten voorinburgering	7.940	8.630	+9%
Screeningsgesprekken met asielzoekers en vergunninghouders	13.085	15.140	+16%

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 om asielzoekers ook vroeg te stimuleren richting participatie. Ook speelt mee dat er landelijk veel aandacht is voor participatie, onder andere in de vorm van Meedoenbalies en betaald werk. Het aantal asielzoekers en vergunninghouders dat betaald werk verricht vanuit de opvang neemt toe.

7.2.2 Inburgeringstrajecten

DUO stelt, namens de staatssecretaris van Participatie en Integratie, vast welke personen inburgeringsplichtig zijn.

Figuur 126 *Instroom inburgeringsplichtigen Wi2021, per instroomcohort en doelgroep, 2022-2024 (Bron: CBS)*

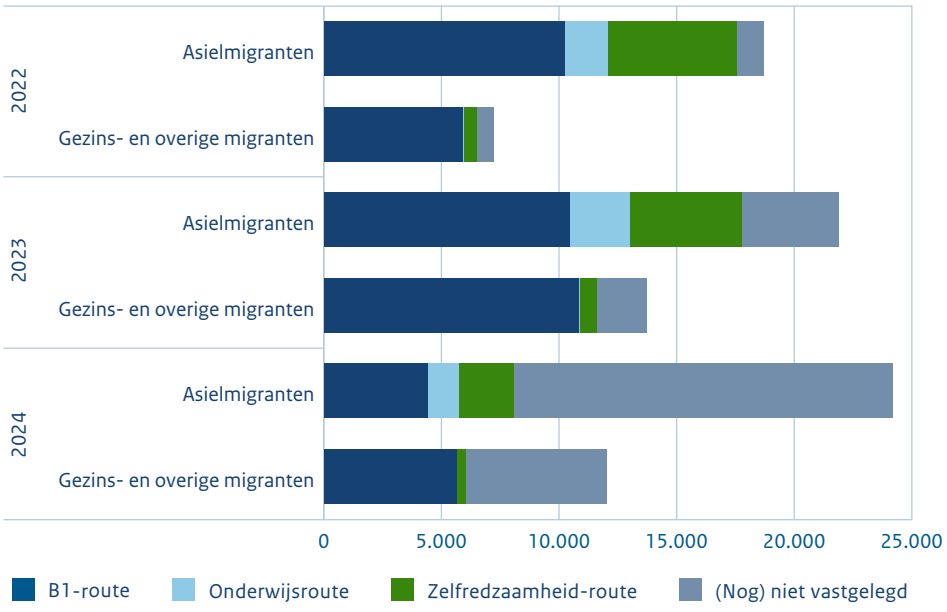
Instroomcohort[175]	Asielmigrant	Gezins- en overige migranten	Totaal
2022	18.705	7.235	25.940
2023	21.900	13.710	35.610
2024	24.170	12.025	36.195

De toename van het aantal asielmigranten dat in 2024 inburgeringsplichtig is geworden hangt samen met het groter aantal asielvergunningen dat is verleend in 2024.

Naast de inburgeraars die vallen onder de Wi2021 waren op 1 januari 2025 nog 18.330 personen inburgeringsplichtig op grond van de Wi2013. Bijna de helft van deze inburgeraars behoort tot het cohort 2021.

De regie over de uitvoering van inburgering ligt bij de gemeente. In bijlage I treft u meer informatie over het inburgeringsproces.

Figuur 127 *Leerroute per instroomcohort en doelgroep, 2022-2024 (Bron: CBS)*

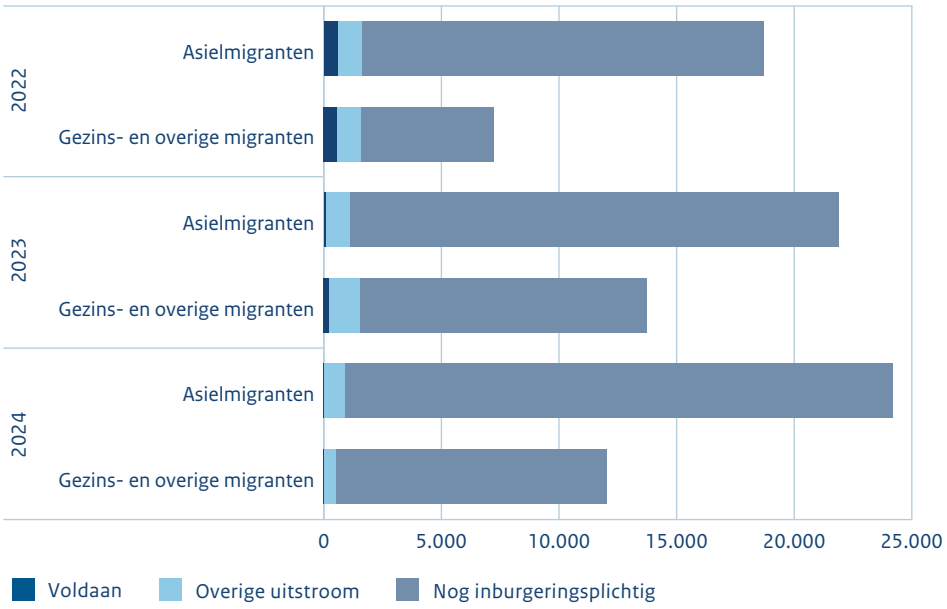


7.2.3 Uitstroom inburgeraars

De dag nadat de gemeente het Persoonlijk plan Inburgering en Participatie (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 staatssecretaris van Participatie en Integratie vast of een inburgeraar aan deze plicht heeft voldaan.

[175] Gelet op de systematiek van de Wi2021 worden de gegevens over inburgering per instroomcohort gerapporteerd. Daarbij wordt het moment dat DUO de inburgeraar door middel van een kennisgeving informeert over de inburgeringsplicht als instroommoment gehanteerd. Tevens wordt over een langere periode gerapporteerd, gelet op de termijn van drie jaar waarbinnen betrokkenen aan de inburgeringsplicht moeten voldoen. Tot slot worden geen verschilpercentages weergegeven.

Figuur 128 *Stand inburgering per instroomcohort en doelgroep, 2022-2024 (Bron: CBS)*[176]



De uitstroom van inburgeringsplichtigen is beperkt. Voor de overgrote meerderheid van de inburgeringsplichtigen is de inburgeringstermijn immers nog (lang) niet verstreken. Dit geldt voor inburgeringsplichtigen uit de cohorten 2024 en 2023, maar ook voor het cohort 2022. Als gevolg van problematiek rond de interpretatie van het overgangsrecht, heeft het proces van vaststellen van de inburgeringsplicht in de eerste maanden na inwerkingtreding van de Wi2021 (op 1 januari 2022) stilgelegen. De meeste inburgeringstermijnen zijn daardoor pas later gestart.

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.[177]

Daarnaast kunnen migranten onder bepaalde voorwaarden ook Nederlander worden door een optieverklaring af te leggen bij (onder meer) de gemeente.[178] 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.

Figuur 129 *Verlening en verkrijging Nederlanderschap, 2023-2024 (Bron: CBS, 2024 betreft voorlopige cijfers)*[179]

	Verlening	Optie	Overige (erkenning, van rechtswege)	Totaal
2023	50.490	6.020	370	56.900
2024	52.060	6.570	380	59.000
Verschil 2024 t.o.v. 2023	+3%	+9%	+3%	+4%

176 Overige uitstroom: ontheffing, vrijstelling, tijdelijke vrijstelling en vervallen.
177 Naturalisatie (ind.nl).
178 Nederlander worden door optie | IND.
179 Het gaat om personen die vanuit Europees Nederland het Nederlanderschap hebben verkregen.

De top 3 van personen die in 2024 Nederlander werden, hadden voorafgaand de Syrische nationaliteit (9.420 personen), gevolgd door de Turkse en Eritrese nationaliteit (respectievelijk 6.400 en 4.540 personen). In 2024 zijn 180 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. Ook kunnen staatlozen die staatloos in het Koninkrijk zijn geboren, na drie jaar rechtmatig verblijf opteren voor de Nederlandse nationaliteit.

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.

Zoals toegezegd aan de Eerste Kamer[180] treft u hieronder de aantallen behorende bij de vaststellingsprocedure staatloosheid. Vanwege de kleine aantallen zijn de gegevens niet uitgesplitst naar leeftijd, geslacht en land van herkomst. Over het aantal kinderen dat tot Nederlander is genaturaliseerd naar aanleiding van bovengenoemde wetswijziging, zijn geen separate gegevens beschikbaar. Vijf jaar na inwerkingtreding is een uitgebreidere evaluatie voorzien.

Figuur 130 *Verzoeken aan rechtbank om staatloosheid vast te stellen, oktober 2023 -2024 (Bron: IND).*

	Verzoeken aan rechtbank
2023 (okt t/m dec)	<10
2024	40

Figuur 131 *Uitspraken door rechtbank om staatloosheid vast te stellen, oktober 2023 -2024 (Bron: IND).*

	Uitspraken door rechtbank	waarvan	
		Intrekking door klant	Staatloos
2023 (okt t/m dec)	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t
2024	<10	<10	<10

Staatloosheid dient door de rechtbank vastgesteld te worden. In 2024 zijn 40 verzoeken ingediend tot vaststelling van de staatloosheid en zijn minder dan 10 gevallen van staatloosheid vastgesteld.

[180] Handelingen I 2022/2023, nr. 35, item 4.

Figuur 132 *Staatloze personen woonachtig in Nederland, 2023-2024 (Bron: CBS; peildatum 1 januari)*

	Aantal staatloze personen woonachtig in Nederland
2023	5.150
2024	4.745
% verschil 2024 t.o.v. 2023	-8%

Op 1 januari 2024 bedroeg het totaal aantal staatloze personen woonachtig in Nederland 4.745 personen. Dit is een daling van 8% ten opzichte van 2023.

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. Vreemdelingen die bij hun partner in Nederland willen gaan wonen of in Nederland willen gaan werken als geestelijk bedienaar moeten, voordat zij een mvv aanvragen, eerst slagen voor het basisexamen inburgering in het buitenland. Deze examens worden verzorgd door Nederlandse diplomatieke posten. 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.[181] 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.[182] 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.

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.[183] 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[184] 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.

---

181 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.

182 Voor meer informatie over de voorwaarden: Erkenning als referent | IND.

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

184 Richtlijn (EU) 2014/66 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 DISA voert bij eerste asielaanvragen de identificatie en registratie uit.

DISA

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 et Schengengebied.
KMar, politie

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

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

Grensprocedure asiel
IND

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

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. Op de Noordzee wordt grenstoezicht in kustwachtverband uitgevoerd door de KMar.[185]

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.

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.

---

[185] Voor meer informatie over de taken van de Koninklijke Marechaussee: Grenstoezicht | Taken in Nederland | Defensie.nl.

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.[186]

[186] 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, DJI

Vreemdeling werkt ***mee aan vertrek***

Basisvertrek-ondersteuning

Herintegratie-ondersteuning

Zelfstandig vertrek

Vreemdeling werkt ***niet mee aan vertrek***

Uitzetproces

Alsnog meewerken

Gedwongen vertrek

Zelfstandig vertrek zonder toezicht
'met onbekende bestemming vertrokken'

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

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.

Inburgering

Inburgeraar

Verlenen **verblijfsvergunning**
IND

Vaststellen **inburgeringsplicht**
DUO

Voorbereiding **op de inburgering***
In de opvang kunnen inburgeraars zich al voorbereiden op hun inburgering, door o.a. het volgen van lessen Nt2, voordat zij starten met inburgeren in de gemeente
COA

<--Start inburgeringstermijn (3 jaar)

Brede intake inclusief LBT
GEMEENTE

Vaststellen **PIP** o.a. leerroute
GEMEENTE

Inburgerings aanbod**
GEMEENTE

Volgen leerroute B1, O, en Z

6 maanden voor afloop van de inburgeringstermijn kan een inburgeraar een aanvraag om verlenging van de termijn indienen bij DUO.

Leerroute afgerond

Vaststellen **voldaan inburgeringsplicht**
DUO

Ontvangst **inburgeringsdiploma of -certificaat**

* Dit geldt enkel voor inburgeraars in de COA-opvang

** Alleen asielstatushouders krijgen een inburgeringsaanbod. Gezins- en overige migranten zijn zelf verantwoordelijk voor volgen van lessen. Daarvoor kunnen zij bij DUO een lening aanvragen.

Inburgering

Nadat de IND een verblijfsvergunning heeft verleend, stelt DUO vast of iemand inburgeringsplichtig is en tot welke doelgroep de inburgeraar behoort: asielstatushouder of gezins- of overige migrant. Dit is van belang omdat het inburgeringstraject van een gezins- of overige migrant op enkele onderdelen afwijkt van dat van een asielstatushouder.

Zodra DUO de inburgeringsplicht heeft vastgesteld, ontvangt de inburgeraar hiervan een kennisgeving van DUO. Ook stelt DUO de voor het inburgeringstraject verantwoordelijke gemeente hiervan op de hoogte en, als het gaat om een inburgeraar die nog in de opvang verblijft, ook het COA.

Regierol gemeente

De gemeente waar de inburgeraar woont, of – in het geval van een inburgeraar die nog in de opvang verblijft – de gemeente waaraan de inburgeraar is gekoppeld, heeft de regie over het inburgeringstraject. In dit kader neemt de gemeente van elke inburgeraar een brede intake af, inclusief een leerbaarheidstoets. Zo vormt de gemeente zich een beeld van de startpositie en ontwikkelmogelijkheden van de inburgeraar op het gebied van inburgering en participatie.
Op basis hiervan wordt in het Persoonlijk plan inburgering en participatie (PIP) vastgelegd welke leerroute de inburgeraar moet volgen om aan de inburgeringsplicht te voldoen. Ook worden in het PIP andere afspraken vastgelegd over de invulling van het inburgeringstraject.

Voor asielstatushouders start de regierol van de gemeente op het moment dat de inburgeraar aan de gemeente wordt gekoppeld. Van gemeenten wordt verwacht dat zij waar mogelijk al starten met het inburgeringstraject, terwijl de inburgeraar nog in de opvang verblijft. Omdat dit niet altijd mogelijk is vanwege praktische belemmeringen, biedt het COA in principe aan alle inburgeraars in de opvang het programma 'Voorbereiding op de inburgering' aan zodat zij alvast een begin kunnen maken met inburgering in afwachting van het verdere traject in de gemeente.

Leerroutes

Elke inburgeraar moet één van de drie leerroutes afronden om aan de inburgeringsplicht te voldoen:

- de B1-route: een route waarin het leren van de taal idealiter wordt gecombineerd met participatie, zoals bijvoorbeeld (vrijwilligers)werk. De inburgeraar doet in deze route examen op niveau B1 of A2;
- de onderwijsroute: in deze route wordt de inburgeraar voorbereid op instroom in een Nederlandse opleiding (mbo, hbo of wo) en doet de inburgeraar examen op minimaal niveau B1;
- de Z-route: deze route is bedoeld voor degenen voor wie het behalen van niveau A2 of B1 buiten bereik ligt. De inburgeraar is niet verplicht om examen te doen, maar volgt in deze route minimaal 800 uur inburgeringsles (taal en Kennis van de Nederlandse Maatschappij). Asielstatushouders zijn daarnaast verplicht om 800 uren participatie te volgen.

Verder is elke inburgeraar verplicht om een Participatieverklaringstraject (PVT) af te ronden. Inburgeraars in de B1-route en de Z-route zijn daarnaast verplicht om de Module Arbeidsmarkt en Participatie (MAP) te doen. De gemeente verzorgt de invulling van het PVT en de MAP.

Asielstatushouders hoeven hun inburgeringslessen niet zelf in te kopen: dit doet de gemeente. Aan elke asielstatushouder doet de gemeente een inburgeringsaanbod dat past bij de leerroute en andere afspraken in het PIP. Verder verzorgen gemeenten de maatschappelijke begeleiding van asielstatushouders. Gezins- en overige migranten krijgen geen maatschappelijke begeleiding en zijn zelf verantwoordelijk voor het al dan niet volgen van inburgeringslessen. Voor de bekostiging van deze lessen en de examens kunnen zij zo nodig gebruik maken van een lening, die DUO onder bepaalde voorwaarden aan hen kan verstrekken.

Inburgeringstermijn

Zodra de gemeente het PIP heeft vastgesteld, start de inburgeringstermijn van drie jaar. Gedurende deze termijn houdt de gemeente zicht op de voortgang van de inburgering, onder andere door het voeren van voortgangsgesprekken.

De inburgeringstermijn kan door DUO worden verlengd als er sprake is van een situatie waarin het niet aan de inburgeraar te verwijten valt dat hij of zij niet binnen drie jaar aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Als het overschrijden van de termijn wel aan de inburgeraar kan worden verweten, kan DUO een boete opleggen en een nieuwe inburgeringstermijn vaststellen waarin de inburgeraar alsnog aan de inburgeringsplicht moet voldoen.

DUO stelt vast of een inburgeraar aan de inburgeringsplicht heeft voldaan. Ook kan DUO inburgeraars vrijstellen of ontheffen van de inburgeringsplicht. Inburgeraars die de B1-route of de onderwijsroute met succes hebben afgerond en ook aan de andere verplichtingen (PVT en MAP) hebben voldaan, worden in het bezit gesteld van een inburgeringsdiploma. Inburgeraars die de Z-route, PVT en MAP hebben afgerond krijgen een inburgeringscertificaat. Dit onderscheid wordt gemaakt omdat er in de Z-route geen examens behaald hoeven te worden.

Huisvesting
van vergunninghouders

Huisvesting van vergunninghouders

Vergunninghouder
Een asielzoeker heeft een verblijfsvergunning asiel gekregen en is daarmee een vergunninghouder geworden. De huisvestingsprocedure start nu. Deze procedure eindigt als de vergunninghouder is uitgeschreven bij het COA. De beoogde doorlooptijd is 14 weken*.

Er zijn 3 fases te onderscheiden in de procedure.

FASE 1

Koppeling *aan gemeente*
De vergunninghouder wordt geïnformeerd en er wordt informatie verzameld over de vergunninghouder. De vergunninghouder wordt door het COA gekoppeld aan een gemeente in Nederland. De beoogde doorlooptijd is twee weken.

COA

Gezinshereniging
Een vergunninghouder kan binnen 3 maanden na verkrijgen van de verblijfsvergunning ook nareis van gezinsleden aanvragen. De gemeente zoekt een woning voor het gehele gezin.**

FASE 2

Gemeente zoekt **huisvesting**
De gemeente zoekt een passende woonruimte voor de gekoppelde vergunninghouder.

GEMEENTE

Wettelijke Taakstelling
De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar hoeveel vergunninghouders gemeenten een plaats moeten geven om te wonen. Dit aantal wordt vastgelegd in de wettelijke gemeentelijke taakstelling voor de huisvesting van vergunninghouders en gepubliceerd. De provincie ziet hierop toe.

De beoogde doorlooptijd is 10 weken.

FASE 3

Gereedstellen **huisvesting**
Er is passende woonruimte gevonden. Het huurcontract wordt getekend en de vergunninghouder verhuist naar de woning. De vergunninghouder wordt uitgeschreven bij het COA. De beoogde doorlooptijd is 2 weken.

GEMEENTE

Zelfstandig wonen of tijdelijk verblijf
De vergunninghouder begint met zelfstandig wonen en leven in Nederland.

Wanneer een gemeente niet op tijd permanente huisvesting kan vinden kan een vergunninghouder een verblijfplek toegewezen krijgen in tijdelijke locaties zoals een doorstroomlocatie of hotel/recreatiewoning. Op deze manier kan de vergunninghouder wel de COA-locatie verlaten.

Zie procesplaat ***Inburgering*** ➔

* Gezien het huidige woningtekort verblijven vergunninghouders langer in de opvang.
** Als er sprake is van nareis verblijven referenten vaak in een COA-locatie tot de nareizigers gearriveerd zijn. De afspraak is dat gemeenten referenten die wachten op nareizigers ook moeten huisvesten. Ongeveer tweederde van de vergunninghouders die nog in een AZC woont is referent of nareiziger. In de toelichting wordt dit nader beschreven.

Huisvesting van vergunninghouders

Op het moment dat een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt, worden zij vergunninghouder. Het COA koppelt de vergunninghouder aan gemeenten. De gemeente moet zorgen voor passende woonruimte voor vergunninghouders. De beoogde doorlooptijd van deze procedure is 14 weken.

De opgave om vergunninghouders te huisvesten is niet los te zien van de algehele krapte op de woningmarkt. Desalniettemin is het van belang dat vergunninghouders tijdig huisvesting kunnen vinden om integratie en participatie in de Nederlandse samenleving te bevorderen.

De Rijksoverheid bepaalt elk half jaar hoeveel vergunninghouders er per gemeente wettelijk moeten worden gehuisvest. Dit aantal wordt gepubliceerd in de taakstelling huisvesting vergunninghouders. De verdeling hangt af van het aantal inwoners in een gemeente en het verwachte aantal te huisvesten vergunninghouders.

Gemeenten beslissen zelf welke soort huisvesting ze aanbieden. Dit kan bijvoorbeeld een zelfstandige (huur)woning zijn, een flexwoning, doorstroomlocatie of een onzelfstandige, dus gedeelde woning. Gemeenten werken veelal samen met woningcorporaties om een sociale huurwoning aan te kunnen bieden. Een vergunninghouder kan ook zelf naar woonruimte zoeken. Gezien het huidige woningtekort verblijven veel vergunninghouders langer in een COA-locatie. Een oplossing is om snel (tijdelijke) zelfstandige of onzelfstandige huisvesting te realiseren.

Als een asielzoeker een verblijfsvergunning krijgt kan een vergunninghouder binnen 3 maanden nareis van gezinsleden aanvragen. Dit compliceert de huisvestingsprocedure, omdat hierdoor niet direct duidelijk is hoe groot het door de gemeente te huisvesten gezin zal zijn en wanneer dit gezin arriveert in Nederland. De beoordelingsduur van een nareisaanvraag varieert, maar kan meer dan een jaar duren.

De afspraak is dat refererende vergunninghouders ook door de gemeente gehuisvest worden voordat de nareisprocedure is afgerond. Dit kan met behulp van alle eerder benoemde soorten woonruimte. Hieruit kan een vergunninghouder dan, na afronding van de nareisprocedure, samen met het gezin verhuizen naar een permanente woning die bij de omvang van het gezin past.

De praktijk leert dat veel referenten, en daarmee ook de arriverende nareizigers, langer in een COA-locatie moeten verblijven in afwachting van het afronden van de nareisprocedure. Ongeveer tweederde van de vergunninghouders die in de COA-opvang woont is referent of nareiziger. Dit zet druk op de opvangcapaciteit van het COA.

Het kabinet heeft zich voorgenomen om de manier waarop vergunninghouders gehuisvest worden te wijzigen, waarbij in het gewijzigde systeem een groter beroep wordt gedaan op de zelfredzaamheid van vergunninghouders. De voorgestelde wijzigingen worden nader beschreven in hoofdstuk 1.

Bijlage II Jurisprudentie

Voor de Staat van Migratie 2025 is een selectie gemaakt van belangrijke jurisprudentie uit 2024.

Uitspraken Hof van Justitie van de Europese Unie

Op 11 juni heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-646/21. Deze zaak betreft twee minderjarige zussen met de Iraakse nationaliteit die in 2015 samen met hun ouders een verzoek om internationale bescherming indienen dat wordt afgewezen. In 2019 dienen zij een nieuw verzoek in dat eveneens worden afgewezen. In beroep hiertegen betogen zij, gelet op hun langdurige verblijf in Nederland, te zijn "verwesterd" en dat zij daardoor als jonge vrouwen zelf keuzes kunnen maken over hun bestaan en toekomst, met name wat betreft de omgang met personen van het mannelijke geslacht, trouwen, studie, werk, en het vormen en uiten van hun politieke en religieuze opvattingen. Zij vrezen bij terugkeer naar Irak te worden vervolgd op grond van de identiteit die zij in Nederland hebben gevormd, waar zij normen, waarden en gedragingen hebben aangenomen die verschillen van die in Irak, en die voor hun identiteit en hun morele integriteit dermate fundamenteel zijn geworden dat zij deze niet kunnen opgeven. Zij stellen daarom te behoren tot een 'specifieke sociale groep' in de zin van artikel 10, lid 1, sub d, van de Kwalificatierichtlijn. De verwijzende rechter vraagt zich onder meer af hoe deze bepaling moet worden geïnterpreteerd en merkt daarbij op dat "verwesterde vrouwen" volgens de Nederlandse rechtspraak een groep vormen die te divers is om te worden geacht te behoren tot een 'specifieke sociale groep'. Daarbij geldt in de nationale rechtspraktijk dat een eventuele "verwestering" verband moet houden met ofwel religie dan wel politieke overtuigingen. Het Hof verduidelijkt dat het feit dat deze vrouwen zich daadwerkelijk vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen geenszins uit politieke of religieuze motieven hoeft voort te komen teneinde te erkennen dat er een grond van vervolging is. Voornoemde bepaling moet zo worden uitgelegd dat, al naargelang de omstandigheden in het land van herkomst, vrouwen uit dat land, inclusief minderjarige vrouwen, die als gemeenschappelijk kenmerk hebben dat zij zich tijdens hun verblijf in een lidstaat daadwerkelijk zijn gaan vereenzelvigen met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen vrouwen en mannen, kunnen worden geacht te behoren tot 'een bepaalde sociale groep', wat een 'grond van vervolging' kan vormen. Hierbij mag van hen niet worden verlangd dat zij zich terughoudend opstellen om een reëel gevaar voor vervolging te vermijden.

Op 18 juni heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Duitse verwijzingszaak C-753/22. Deze zaak gaat over een Syrische vreemdeling die in 2018 in Griekenland is erkend als vluchteling. Betrokkene dient ook in Duitsland een verzoek om internationale bescherming in. Duitsland stelt vast dat betrokkene niet naar Griekenland kan terugkeren, omdat die aldaar een ernstig risico loopt op onmenselijke of vernederende behandeling in de zin van artikel 4 van het Handvest. Aan betrokkene wordt geen vluchtelingenstatus verleend, omdat er volgens Duitsland geen risico op vervolging is in Syrië. Wel wordt aan betrokkene subsidiaire bescherming verleend. Naar Duits recht geeft de Griekse beslissing geen recht op een nieuwe erkenning van de vluchtelingenstatus en heeft die evenmin zodanig bindende werking dat de nieuwe Duitse asielprocedure moet resulteren in de toekenning van deze status. De verwijzende rechter vraagt zich af of een lidstaat in deze situatie gehouden is om aan de vreemdeling de vluchtelingenstatus te verlenen of dat zij het verzoek om internationale bescherming zelfstandig opnieuw ten gronde kan behandelen. Gelet op artikel 3 van de Eurodacverordening, artikel 13 van de Kwalificatierichtlijn en artikelen 10 en 33 van de Procedurerichtlijn oordeelt het Hof dat een lidstaat, wanneer zij een verzoek om internationale bescherming, welke bescherming reeds door een andere lidstaat aan de verzoeker is verleend, niet niet-ontvankelijk kan verklaren omdat die verzoeker in die andere lidstaat een ernstig risico loopt op een schending van artikel 4 van het Handvest, dat verzoek opnieuw individueel, volledig en naar de actuele stand van zaken moet onderzoeken. In het kader van dat onderzoek moet echter ten volle rekening worden gehouden met de beslissing van de andere lidstaat om de aanvrager internationale bescherming te verlenen en met de elementen die deze beslissing ondersteunen.

Op 12 september heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Bulgaarse zaak C-352/23. De zaak gaat over een meerderjarige derdelander die sinds 1996 in Bulgarije verblijft en vruchteloos meerdere verzoeken om internationale bescherming heeft ingediend. Tegen hem zijn verschillende terugkeerbesluiten uitgevaardigd, die nooit ten uitvoer zijn gelegd. In 2021 vraagt betrokkene

opnieuw om asiel, hetgeen wordt geweigerd. In beroep bevestigt de verwijzende rechter dat betrokkene niet voldoet aan de voorwaarden voor erkenning als vluchteling of aan de voorwaarden voor een humanitaire status. De rechter wijst echter op de aanzienlijke duur van betrokkene in Bulgarije, waarin hij niet beschikte over identiteitsdocumenten en aan hem, in strijd met artikel 14 van de Terugkeerrichtlijn, niet de nodige waarborgen werden geboden om hem een waardige levensstandaard te verzekeren. Daarbij hebben de autoriteiten niet voldaan aan de verplichtingen, bedoeld in artikel 8 van de Terugkeerrichtlijn, om betrokkene zo spoedig mogelijk te verwijderen. Gelet hierop vraagt de verwijzende rechter zich onder meer af of aan betrokkene een verblijfsrecht op humanitaire gronden in de zin van artikel 6, lid 4, van de Terugkeerrichtlijn moet worden toegekend. Het Hof oordeelt dat een lidstaat niet verplicht is om op grond van dwingende humanitaire overwegingen een verblijfsrecht toe te kennen aan een derdelander die illegaal op zijn grondgebied verblijft, ongeacht hoe lang deze derdelander reeds op dat grondgebied verblijft. Zolang zijn verwijdering niet heeft plaatsgevonden, kan die derdelander zich echter beroepen op de rechten die zowel door het Handvest als door artikel 14, lid 1, van de Terugkeerrichtlijn worden gewaarborgd. Indien deze derdelander bovendien om internationale bescherming verzoekt en toestemming heeft om op het grondgebied van die lidstaat te verblijven, kan hij zich ook beroepen op de rechten die zijn vastgelegd in de Opvangrichtlijn. Daarnaast moet een lidstaat die niet in staat is een derdelander tijdig uit te zetten, aan hem een schriftelijke bevestiging verstrekken dat ondanks het illegaal verblijf het terugkeerbesluit tijdelijk niet zal worden uitgevoerd.

Op 17 oktober heeft het Hof van Justitie uitspraak gedaan in de Nederlandse verwijzingszaak C-156/23. De zaak gaat over een gezin uit een derde land dat in 2011 een verzoek doet om internationale bescherming. Omdat het gezin bij terugkeer geen risico loopt op schending van het beginsel van non-refoulement, is het verzoek in 2012 afgewezen en is een terugkeerbesluit opgelegd. In 2019 dient het gezin een aanvraag in voor een reguliere verblijfsvergunning om hun privéleven voort te zetten. Hierdoor wordt het terugkeerbesluit opgeschort. De aanvraag is afgewezen en bijgevolg is vastgesteld dat het gezin illegaal in Nederland verblijft en het eerdere terugkeerbesluit moet worden uitgevoerd. In de beroepsprocedure geeft de verwijzende rechter aan dat geen beoordeling is gemaakt of die uitvoering het beginsel van non-refoulement eerbiedigt, en dat een van de argumenten van de reguliere aanvraag is dat de kinderen van dit gezin verwesterd zijn en daardoor bij terugkeer een schending van dit beginsel vrezen. De verwijzende rechter vraagt zich af of de administratieve autoriteit die beoordeling had moeten maken, en tevens of de rechter in voorkomend geval ambtshalve moet onderzoeken of het non-refoulement beginsel wordt geschonden. Het Hof komt tot het oordeel dat artikel 5 van de Terugkeerrichtlijn de administratieve autoriteit verplicht om zich ervan te vergewissen dat het non-refoulement beginsel in acht is genomen. Het eerder in het kader van een asielprocedure genomen terugkeerbesluit waarvan de opschorting na de afwijzing van de reguliere aanvraag is beëindigd, moet opnieuw worden onderzocht in het licht van dat beginsel. Daarnaast verplicht artikel 13, leden 1 en 2, van de Terugkeerrichtlijn -over een doeltreffende voorziening in rechte- een nationale rechter om in beroep tegen de afwijzing van een reguliere verblijfsaanvraag, waarmee de opschorting van een eerder in het kader van een asielprocedure genomen terugkeerbesluit is beëindigd, ambtshalve een eventuele schending van het beginsel van non-refoulement vast te stellen. Deze verplichting van de nationale rechter geldt op dezelfde wijze in het kader van een asielprocedure als in een reguliere procedure.

Nationale jurisprudentie

Op 23 januari heeft de voorzieningenrechter van rechtbank Noord-Nederland uitspraak (C/18230420 / KG ZA 23-241) gedaan in een civiel kort geding van de gemeente Westerwolde tegen het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (hierna: COA). De gemeente vordert dat het COA het aantal personen op de opvanglocatie in Ter Apel, op straffe van een dwangsom van 25.000 euro per dag, blijvend terugbrengt tot maximaal 2.000. Deze maximale bezetting is vastgelegd in een bestuursovereenkomst van 18 mei 2010, gewijzigd op 5 februari 2018, en bevestigd tijdens een mediationtraject in april 2023. Het COA voert aan dat het onaanvaardbaar is om aan deze afspraken gehouden te worden, aangezien het COA geen invloed heeft op de in- en uitstroom van asielzoekers. Ook kan het COA bij gebreke van medewerking van andere gemeenten niet voldoende opvangcapaciteit elders realiseren, en doet het zijn uiterste best om de afspraken na te komen. Daartegenover zou de gemeente, volgens het COA, maar een beperkt belang hebben bij toewijzing van de vordering, omdat niet zou zijn aangetoond dat de ervaren overlast vanuit de opvanglocatie samenhangt met overschrijding van de maximale bezetting. De voorzieningen-

rechter volgt dit betoog niet en oordeelt dat het naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid niet onaanvaardbaar is om het COA aan de afspraken te houden. Daarbij lijkt het de voorzieningenrechter evident dat overbezetting het risico op overlast voor de gemeente vergroot. Nu het COA de afspraken erkent maar ondanks toezeggingen nalatig blijft om die na te komen en aan de gemeente geen concreet perspectief biedt om dat zonder rechterlijke uitspraak wel te doen, heeft de gemeente ook een spoedeisend belang bij de vordering. De gerechtvaardigde verwachting dat een overheidsorgaan ook zonder de dreiging van een dwangsom rechterlijke uitspraken nakomt, is hier niet ingelost. Een dwangsom is aangewezen, die substantieel moet zijn omdat het een prikkel tot nakoming moet zijn en het niet de bedoeling is dat het COA zijn verplichtingen afkoopt. De voorzieningenrechter gebiedt het COA om binnen vier weken het aantal personen op de opvanglocatie in Ter Apel terug te brengen tot maximaal 2.000, verbiedt de overschrijding van dit aantal na deze termijn en veroordeelt het COA tot een dwangsom van 15.000 euro voor iedere dag (of dagdeel) dat hij hier niet aan voldoet, tot een maximum van 1,5 miljoen euro. In het najaar dagvaart de gemeente het COA opnieuw in een civiel kort geding en vordert dat de dwangsom wordt aangevuld. Op 30 oktober veroordeelt de voorzieningenrechter van rechtbank Noord-Nederland het COA onder meer om een dwangsom te betalen van 50.000 euro voor iedere dag (of dagdeel) van overtreding, tot een maximum van 5 miljoen euro (C/18/238475 / KG ZA 24-145).

Op 27 maart heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202300933/1/V1) gedaan over gezinshereniging op grond van artikel 8 EVRM van familieleden die niet tot het kerngezin van een referent behoren. Centraal staat een eerdere uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2022 (202104387/1/V1), waarin is overwogen dat de (toenmalige) staatssecretaris, wanneer een vreemdeling een beroep doet op artikel 8 EVRM, niet meer mag volstaan met de vaststelling dat er in de relatie met de referent geen sprake is van 'bijkomende elementen van afhankelijkheid', maar altijd een belangenafweging moet maken. In het verleden was op basis van de rechtspraak over de vraag of er bijkomende elementen van afhankelijkheid bestaan, vaak doorslaggevend of een vreemdeling volledig afhankelijk is van medische zorg door een referent. Met de uitspraak van 13 juli 2022 heeft de Afdeling geoordeeld dat een beoordeling van de vraag of een vreemdeling onder de bescherming van artikel 8 EVRM valt, niet volstaat als die beperkt is tot de beoordeling van deze medische afhankelijkheid. In de rechtspraktijk is gebleken dat er onduidelijkheid bestaat over deze uitspraak en over de manier waarop de belangenafweging moet plaatsvinden. In onderhavige uitspraak overweegt de Afdeling dat het uitgangspunt van de uitspraak van 13 juli 2022 onverkort van kracht blijft. Echter, de staatssecretaris mag volstaan met de vaststelling dat er geen bijkomende elementen van afhankelijkheid zijn, mits hij bij zijn beoordeling alle relevante individuele aspecten heeft betrokken. Anders dan de uitspraak van 13 juli 2022, hoeft de staatssecretaris in dat geval niet de belangen van de Staat tegen de belangen van de vreemdeling af te wegen. Dat is niet vereist wanneer bijkomende elementen van afhankelijkheid ontbreken, aangezien er dan geen familieleven in de zin van artikel 8 EVRM bestaat.

Op 3 april heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202301144/1/V3) gedaan over de vraag of artikel 59, lid 8, van de Vreemdelingenwet 2000 volstaat als wettelijke grondslag voor het zonder toestemming onderzoeken van mobiele telefoons van in bewaring gestelde vreemdelingen. In deze bepaling is de bevoegdheid neergelegd om een in bewaring gestelde vreemdeling aan diens kleding of lichaam te onderzoeken, alsmede diens zaken te doorzoeken. De Afdeling stelt voorop dat de wetgever bij de totstandkoming van deze bepaling in de memorie van toelichting duidelijk heeft gemaakt dat onder 'zaken' ook een mobiele telefoon moet worden verstaan. Echter, in mobiele telefoons staan tegenwoordig veel meer persoonsgegevens dan toen die bepaling werd ingevoerd. Zodoende kan dit artikel niet volstaan als wettelijke grondslag louter en alleen omdat de wetgever bij de totstandkoming melding heeft gemaakt van mobiele telefoons. Voorts is van belang dat het zonder toestemming onderzoeken van mobiele telefoons gepaard gaat met een gegevensverwerking. De vraag is daarom of artikel 59, lid 8, Vw 2000 als grondslag voor die gegevensverwerking voldoende duidelijk en nauwkeurig is, voldoende bescherming biedt tegen willekeur, en de toepassing daarvan voldoende voorspelbaar is. De Afdeling concludeert dat dit niet het geval is, omdat deze bepaling noch enige andere materieelwettelijke regeling voorschrijft in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden een mobiele telefoon mag worden onderzocht. Hierdoor voldoet deze bepaling niet aan de vereisten van de Algemene verordening gegevensbescherming. Hoewel dit niet betekent dat de bewaring alleen al daarom onrechtmatig is, levert het wel een gebrek op in de toepassing van de bewaringsmaatregel. De bewaring is (pas) onrechtmatig wanneer de daarmee

gediende belangen niet in redelijke verhouding staan tot de ernst van het gebrek en de daardoor geschonden belangen. Het zonder toestemming onderzoeken van mobiele telefoons, zonder toereikende grondslag, kwalificeert als een ernstige inbreuk op het recht op privéleven en op het recht op bescherming van persoonsgegevens en daarmee ook als een ernstig gebrek in de toepassing van de maatregel. Het belang van de vreemdeling weegt hier zwaarder dan de met de bewaring gediende belangen, zodat de bewaring onrechtmatig is. De Afdeling sluit af met de opmerking dat artikel 59, lid 8, Vw 2000 weliswaar een begin van een grondslag biedt, maar dat de wetgever deze grondslag nader moet uitwerken als hij deze werkwijze van onderzoeken van mobiele telefoons mogelijk wil maken.

Op 11 september heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak (202300933/1/V1) gedaan over de vraag of plaatsing van een vreemdeling in de handhaving en toezichtlocatie (HTL) te Hoogeveen vrijheidsontneming is. De HTL is een afzonderlijke opvangvoorziening voor asielzoekers van zestien jaar en ouder met een streng regime, waar het COA hen naar kan overplaatsen als zij overlast veroorzaken in de reguliere opvangvoorziening. Als het COA hiertoe besluit, legt de minister de vreemdeling op grond van artikel 56 Vw 2000 een vrijheidsbeperkende maatregel op die betrekking heeft op het terrein van de HTL. Bewoners van de HTL moeten zich twee keer per dag melden en deelnemen aan een dagprogramma, mogen alleen na toestemming bezoek ontvangen en worden geacht op het terrein van de HTL te blijven. De Afdeling oordeelt dat de HTL een vergaande inperking van de bewegingsvrijheid van een vreemdeling vormt, maar géén vrijheidsontneming inhoudt. Voorop staat dat de bewoners een daadwerkelijke mogelijkheid hebben om de HTL te verlaten. Zo kunnen zij de HTL op elk gewenst moment verlaten, is het voortijdig verlaten niet strafbaar en heeft het geen gevolgen voor latere opvang of voor de behandeling van de asielaanvraag. Hoewel het niet naleven van de artikel 56 maatregel strafbaar is, heft de minister deze maatregel op wanneer een bewoner te kennen heeft gegeven de HTL te willen verlaten. De enige directe consequentie van vrijwillig vertrek uit de HTL is dat de vreemdeling zelf in onderdak moet voorzien, maar die situatie verschilt niet wezenlijk van de situatie van vreemdelingen die een reguliere opvanglocatie vrijwillig verlaten. Meldt een vertrokken bewoner zich opnieuw bij het COA voor opvang, dan vangt het COA die weer op. Daarnaast is van belang dat het COA de maximale duur van verblijf op de HTL beperkt tot dertien weken. Hierbij hebben de bewoners zelf invloed op hun verblijfsduur op de HTL, aangezien het COA elke week op basis van het gedrag van bewoners beoordeelt of zij eerder kunnen uitstromen naar een reguliere opvanglocatie. Tot slot is wat betreft de mate van isolatie van bewoners op de HTL van belang dat zij zich – weliswaar met enige beperkingen – vrij kunnen bewegen, bezoek mogen ontvangen en gebruik mogen maken van de aanwezige faciliteiten.

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 2024 – december 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

Een onderzoek naar de vestigingskeuze van kenniswerkers

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) uitgevoerd door Regioplan

Dit onderzoek richt zich op de drijfveren van kenniswerkers bij het kiezen van een vestigingsland. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verkrijgen in de factoren die een rol spelen in de vestigingskeuze van kennismigranten, migranten met een zoekjaar, zelfstandigen en start-ups en hoe verschillende factoren, inclusief het Nederlandse beleid, worden gewogen in deze keuze. Uit dit onderzoek blijkt dat de keuze voor een vestigingsland complex is. Kenniswerkers worden in hun keuze niet alleen gedreven door arbeidsmogelijkheden, maar ook door andere sociale en cultureel-maatschappelijke overwegingen. Deze overwegingen kunnen even belangrijk zijn als de arbeidsvoorwaarden. Uit gesprekken met de respondenten blijkt dat Nederland een aantrekkelijke vestigingslocatie is wegens arbeidsmogelijkheden en de kwaliteit van het leven. Ook sommige aspecten van Nederlandse beleid worden als aantrekkelijk gezien.

Een onderzoek naar de vestigingskeuze van kenniswerkers

Een passende plek voor statushouders?

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Dit rapport beschrijft de bevindingen van het onderzoek onder Syrische en Eritrese vluchtelingen die tussen 2014 – 2017 naar Nederland kwamen. Het onderzoek vroeg naar ervaringen van statushouders met het Nederlandse huisvestigingsbeleid en naar factoren in de eerste woonomgeving. De resultaten laten zien dat beleid zich vooral concentreert op toetreding tot de arbeidsmarkt, terwijl respondenten aangeven dat andere factoren (ook) van belang zijn, zoals aanwezigheid van familie, (taal)onderwijs, openbaar vervoer en verschillende (maatschappelijke) voorzieningen. Meer kennis over de factoren in de woonomgeving die volgens statushouders zelf bijdragen aan het opbouwen van hun leven in Nederland kan betere matching tussen statushouder en gemeente mogelijk maken, daarmee het huisvestingsproces verbeteren en zo uiteindelijk bijdragen aan de positieverwerving van statushouders. Dit onderzoek is onderdeel van het bredere onderzoeksprogramma longitudinaal onderzoek cohort statushouders (LOCS), dat bestaat uit een registerdatabestand en een grootschalig panelsurvey onderzoek onder mensen afkomstig uit Syrië, en zowel beschrijvende als verdiepende studies voortbrengt.

Een passende plek voor statushouders?

Tijdelijk Thuis: De positie van Oekraïense vluchtelingen in Nederland

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC)

Een onderzoek op basis van een enquête onder meer dan drieduizend Oekraïense vluchtelingen. In kaart is gebracht hoe zij hun weg vinden in Nederland. Het onderzoek is expliciet gericht op de terreinen waar de Richtlijn Tijdelijke Bescherming op van invloed is, zoals wonen en werk. Daarnaast worden thema's besproken waarvan bekend is dat ze van belang zijn voor het welzijn en de participatie van vluchtelingen, zoals (mentale) gezondheid, sociale contacten en taal. Het onderzoek laat zien dat Oekraïense vluchtelingen, ondanks de tijdelijkheid van hun verblijf, sterk gericht zijn op Nederland. Tegelijkertijd is hun leefsituatie precair.

Tijdelijk thuis?

Over komen en gaan

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) uitgevoerd door EMMA

Dit onderzoek komt voort uit de wens van het Ministerie van Asiel en Migratie om meer inzicht te krijgen in de overwegingen die mensen maakten om in Nederland te blijven of vrijwillig weer te vertrekken nadat zij naar Nederland vluchtten voor het oorlogsgeweld in voormalig Joegoslavië. Het uitgangspunt in dit onderzoek zijn de ervaring van de mensen die uit voormalig Joegoslavië zijn gevlucht en er wordt in dit onderzoek gekeken naar hun overwegingen en motieven om in Nederland te blijven of terug te keren. De lessen uit het onderzoek worden gebruikt om te anticiperen op wat men kan verwachten van de mensen die uit Oekraïne zijn gevlucht en momenteel in Nederland wonen.

Over komen en gaan

Met beleid vooruit: Wat betekent het opvang-, inburgerings- en spreidingsbeleid voor ontwikkelingen in de positie en leefsituatie van statushouders?

Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) i.s.m. Erasmus Universiteit Rotterdam, Centraal Bureau voor de Statistiek en Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

Een onderzoek van het WODC naar de ervaringen van Syrische statushouders in Nederland, met een bijzondere interesse voor beleidsfactoren. Dit rapport onderzoekt hoe de positie van deze statushouders zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en welke factoren hierop van invloed zijn. Dit onderzoek is onderdeel van het bredere onderzoeksprogramma longitudinaal onderzoek cohort statushouders (LOCS), dat bestaat uit een registerdatabestand en een grootschalig panelsurvey onderzoek onder mensen afkomstig uit Syrië, en zowel beschrijvende als verdiepende studies voortbrengt. De Nederlandse overheid heeft via verschillend beleid veel impact op de levens van vluchtelingen in hun eerste periode in Nederland. In de studie is onderzocht welke gevolgen deze vormen van beleid hebben voor ontwikkeling in de positie en leefsituatie van statushouders. Omdat het onderzoek zich richt op de groep statushouders die rond de zeven jaar in Nederland zijn, kan het onderzoek ook uitspraken doen over of beleidseffecten zich blijven voortdoen of uitdoven.

Met beleid vooruit?

Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart

Adviesraad Migratie (AM)

De Adviesraad Migratie (AM) constateert dat er een nieuwe visie op arbeidsmigratie nodig is. De AM pleit voor een arbeidsmigratiebeleid dat niet enkel gebaseerd is op economische belang maar ook rekening houdt met maatschappelijke en ecologisch gevolgen, ook wel brede welvaart. Het adviesrapport laat zien hoe een concrete uitwerking van brede welvaart eruit zou kunnen zien. De 800.000 arbeidsmigranten in Nederland leveren een onmisbare bijdrage aan de Nederlandse economie. Het huidige arbeidsmigratiebeleid is echter aan herziening toe vanwege de brede impact op de samenleving. Het gaat hierbij om de kwaliteit van het leven, zowel voor mensen hier en nu als voor toekomstige generaties en voor de herkomstlanden van de arbeidsmigranten. Het adviesrapport komt met drie concrete uitwerkingen van brede welvaart als doelstelling van het arbeidsmigratiebeleid:

1. Het vaststellen van bandbreedtes voor de omvang van arbeidsmigratie naar Nederland.
2. Het beoordelen van aanvragen voor een verblijfsvergunning voor werk van mensen van buiten de EU (direct arbeidsmigratiebeleid).
3. Het integreren van het arbeidsmigratieperspectief in andere beleidsterreinen zoals het economisch structuurbeleid en het arbeidsmarktbeleid (indirect arbeidsmigratiebeleid).

Advies 'Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart' | Publicatie | Adviesraad Migratie

Application of the Temporary Protection Directive

European Migration Network (EMN)

Onderzoek van het EMN over de toepassing van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Het onderzoek biedt een overzicht van de ontwikkelingen, uitdagingen en de *good practices*, met een focus op onderbelichte onderwerpen voor nationale en Europese beleidsmakers. Het onderzoek is gedaan onder 25 EMN-lidstaten.

Application of the Temporary Protection Directive: challenges and good practices in 2023

Verkenning Bevolking 2050

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het CBS heeft in dit onderzoek zeven varianten op de Bevolkingsprognose van 2050 opgezet die inzichtelijk maken hoe de samenstelling van de bevolking er dan uit zou zien, elk uitgaand van een andere ontwikkeling voor de geboortecijfers, levensverwachting en internationale migratie. De varianten laten zien wat er kan gebeuren als kindertal, levensverwachting en migratie zich anders ontwikkelen dan in de Bevolkingsprognose van het CBS wordt verondersteld.

Verkenning Bevolking 2050 - editie 2024 | CBS

Asiel en integratie 2024 – Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Het CBS volgt sinds 2017 alle asielzoekers die vanaf 2014 bij het COA zijn ingestroomd en de statushouders die vanaf 2014 een verblijfsvergunning asiel hebben ontvangen, inclusief nareizigers en gezinsherenigers. Dit onderzoek is onderdeel van het bredere onderzoeksprogramma longitudinaal onderzoek cohort statushouders (LOCS). Deze achtste jaarlijkse rapportage geeft inzicht in de instroom van asielzoekers bij het COA en de samenstelling van statushouders. Daarnaast wordt een actueel beeld geschetst van de leefsituatie en integratie van de statushouders die sinds 2014 een verblijfsvergunning hebben gekregen. Tevens is er in deze rapportage speciale aandacht voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen en is er een apart hoofdstuk over Oekraïners die sinds 24 februari 2022 (het begin van de grootschalige oorlog) onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming naar Nederland zijn gekomen.

Asiel en integratie 2024 – Cohortonderzoek asielzoekers en statushouders | CBS

Economische dynamiek en migratie

Centraal Planbureau (CPB)

Migratie wordt in belangrijke mate bepaald door de vraag naar arbeid. In dit rapport wordt onderzocht voor Nederland hoe migratie samenhangt met economische conjunctuur, door terug te blikken op immigratie en emigratie sinds 1950. Als het economisch goed gaat komen er meer migranten naar Nederland, in tijden van recessie minder. Het CPB stelt dat migratie in sterke mate samenhangt met de vraag naar arbeid. Dat betekent dat economisch beleid ook gevolgen heeft voor de hoeveelheid migratie. De hoeveelheid migratie geeft mede vorm hoe de Nederlandse economie zich ontwikkelt. Vice versa beïnvloedt de ontwikkeling van de economie ook de arbeidsvraag, wat zijn weerslag zal hebben op de omvang en het type migratie dat naar Nederland komt. Voor asielmigratie vindt het rapport daarentegen geen verband met de conjunctuur. Daarnaast is er sinds de EU-uitbreiding van 2004 een opwaartse trend in de immigratie, die voornamelijk toe te schrijven is aan arbeidsmigratie en daaraan gerelateerde gezinsmigratie.

Economische dynamiek en migratie

Kiezen voor later

Centraal Planbureau (CPB)

Met deze publicatie zet het CPB aan tot een debat over de toekomstige ontwikkeling van de economie en de maatschappij. Een beeld over de prioriteiten op lange termijn is namelijk belangrijk voor de keuzes van nu. Het CPB presenteert vier scenario's: Markt, Autonoom, Duurzaam en Samen. In ieder scenario staat één maatschappijvisie voorop. Vervolgens wordt ieder scenario uitgewerkt voor vijf thema's: economische ontwikkeling, arbeidsmarkt, sociale zekerheid, zorg en ruimte & wonen. Politici en beleidsmakers kunnen bij het nadenken over toekomstgericht beleid putten uit de gepresenteerde scenario's en de uitwerking per thema; een breed palet aan inzichten die helpen de gevolgen van beleidskeuzes op de lange termijn in kaart te brengen.

Kiezen voor later: vier visies voor 2050 | CPB.nl

Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden in Nederland. Hoe tijdelijk is tijdelijk?

Clingendael i.s.m. Regioplan

Een onderzoeksrapport over de oorlog in Oekraïne van Instituut Clingendael, in samenwerking met Regioplan. Het rapport reflecteert op de ontwikkelingen in Oekraïne, de beschermingsopdracht ten opzichte van Oekraïense ontheemden en factoren van invloed op de migratie-intenties van deze ontheemden.

Clingendael onderzoek Beschermingsopdracht Oekraïense ontheemden

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 en Eurostat.

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[187], 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.

[187] Community migratiedata | Data overheid

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 minister van Asiel en Migratie biedt het COA aan asielzoekers (tijdelijke) huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders.

Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers
De Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers (DISA) is sinds 1 januari 2025 verantwoordelijk voor het Identificatie & Registratie (I&R) proces van asielzoekers die zich binnen Nederland melden met een aanvraag tot internationale bescherming. De DISA registreert, identificeert en screent iedereen die binnen Nederland asiel aanvraagt. Het product is een geregistreerde asielaanvraag, waarmee de DISA zijn partners voorziet van informatie op het gebied van veiligheid, opvang, procedure en terugkeer.

Dienst Justitiële Inrichtingen
De Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) zorgt namens de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Asiel en Migratie 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.

Dienst Uitvoering Onderwijs
De Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) voert, namens de staatssecretaris van Participatie en Integratie, taken uit op het gebied van inburgering. Het gaat onder andere om de volgende taken: vaststellen van de inburgeringsplicht en de inburgeringstermijn, het behandelen van aanvragen om vrijstelling en ontheffing van de inburgeringsplicht en het verlengen van de inburgeringstermijn, het afnemen van inburgeringsexamens en het vaststellen of iemand aan de inburgeringsplicht heeft voldaan.

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 verantwoordelijk voor het grenstoezicht, Mobiel Toezicht Veiligheid en het handhaven van de Vreemdelingenwet. Hiervoor is de KMar in Nederland (aan de binnen- en buitengrenzen) en aan de buitengrenzen van Europa en Caribisch Nederland actief. Het grenstoezicht bestaat uit grenscontroles op de grensdoorlaatposten en grensbewaking tussen de grensdoorlaatposten. Het grenstoezicht zorgt voor het handhaven van de Vreemdelingenwet door het voorkomen van irreguliere migratie, mensensmokkel en mensenhandel. De KMar levert met grenstoezicht een belangrijke bijdrage aan de nationale veiligheid door het bestrijden van terrorisme, drugssmokkel, het witwassen van crimineel geld en alle andere vormen van grensoverschrijdende criminaliteit.

Ministerie van Asiel en Migratie
Het ministerie van Asiel en Migratie (AenM) 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 AenM een gezagsrelatie met de Koninklijke Marechaussee (KMar) en de politie voor wat betreft het vreemdelingentoezicht en grensbewaking.

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 AenM (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 AenM.

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, ofwel 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 Nederlandse Arbeidsinspectie 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. Verder wordt door het ministerie van SZW gewerkt aan het inburgeringsbeleid. Vreemdelingen met een verblijfsvergunning bepaalde tijd en die niet voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven zijn in de regel inburgeringsplichtig.

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is stelselverantwoordelijke voor de huisvesting van vergunninghouders. Waar nodig ondersteunt VRO 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 VRO vaststelt dat een provincie onvoldoende optreedt, zal hij deze daarop aanspreken en afspraken maken.

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
AenM	Ministerie van Asiel en Migratie
Amv	Alleenstaande minderjarige vreemdeling
Azc	Asielzoekerscentrum
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
DISA	Dienst Identificatie en Screening Asielzoekers
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
DTenV	Dienst Terugkeer en Vertrek
EBK	Europese blauwe kaart
ECID	Expertisecentrum Identiteitsfraude en Documenten
EER	Europese Economische Ruimte
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
EU	Europese Unie
EUAA	Asielagentschap van de Europese Unie
Frontex	Europees Grens- en kustwachtagentschap
GGV	Gesloten Gezinsvoorziening
gvva	Gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid
GI	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
OHCHR	United Nations Office on Drugs and Crime
PBA	Procesbeschikbaarheidsaanpak
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
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
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
VRO	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
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

Dit is een publicatie van:

Ministerie van Asiel en Migratie

Juli 2025