

Jaaroverzicht 2023

# Migratie en asiel in Nederland

# Jaaroverzicht 2023

## Migratie en asiel in Nederland

### Auteurs

Jade Wirken  
Jasper Gloerich  
Inga Broerse  
Veerle Scholtes  
Nineve Koushaba  
Floor Adriaanse

### EMN Nederland

Nationaal contactpunt in Nederland voor het Europees Migratienetwerk (EMN)  
Ministerie van Justitie en Veiligheid (J&V)  
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)  
Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)  
Afdeling Onderzoek en Analyse (O&A)

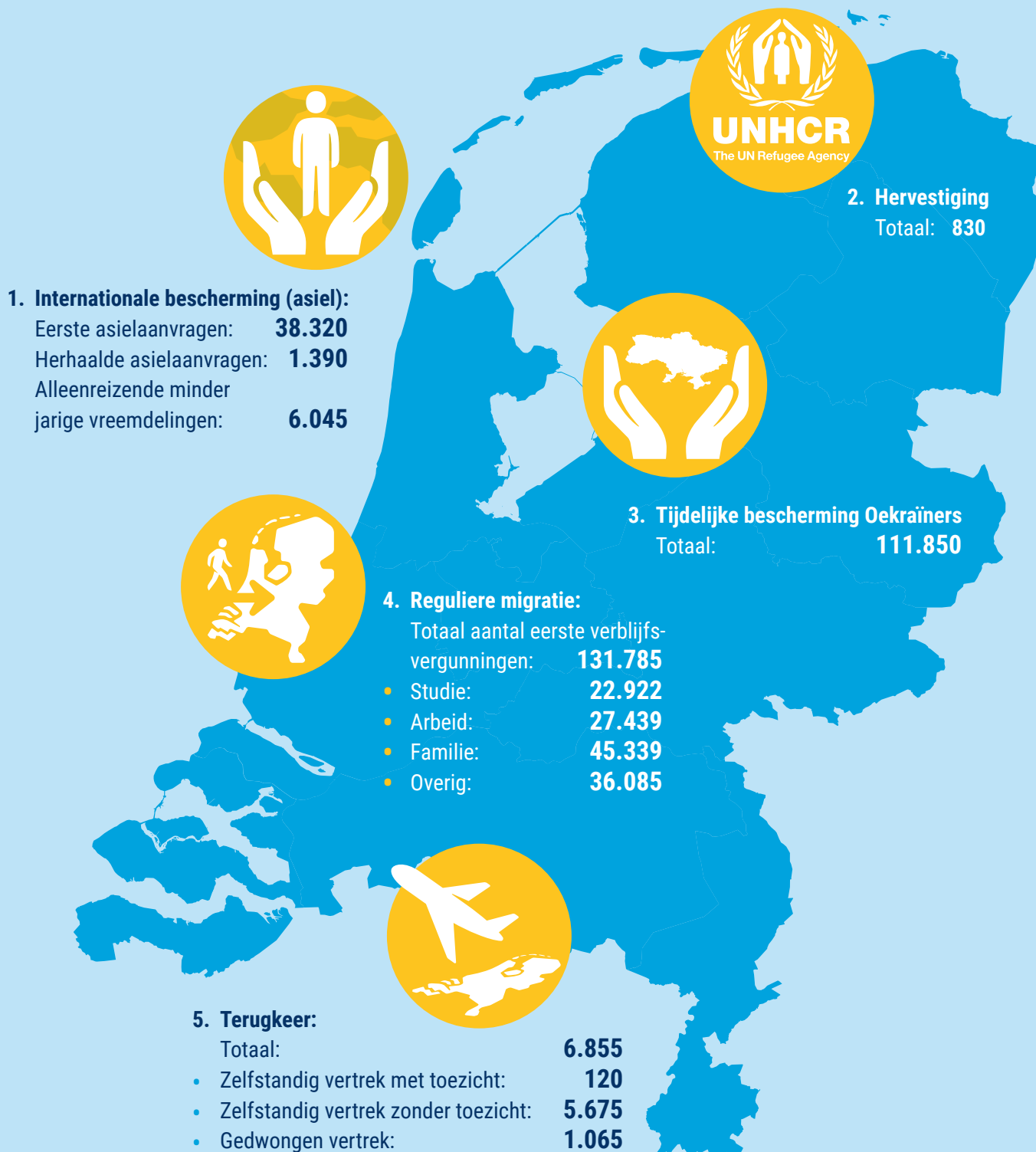
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag, Nederland  
© EMN Nederland

# Inhoud

<b>Voorwoord</b>	<b>6</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>7</b>
<b>1. Afbakening en verantwoording</b>	<b>9</b>
<b>2. Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten</b>	<b>10</b>
2.1 Overkoepelende ontwikkelingen	10
2.2 Belangrijkste politieke en maatschappelijke debatten over asiel en migratie	11
<b>3. Reguliere migratie</b>	<b>20</b>
3.1 Overkoepelende ontwikkelingen	20
3.2 Economische migratie	21
3.3 Gezinsmigratie	22
3.4 Studiemigratie	24
3.5 Overige ontwikkelingen	24
<b>4. Asiel (internationale bescherming)</b>	<b>26</b>
4.1 Algemene ontwikkelingen	28
4.2 Ontwikkelingen naar aanleiding van het toegenomen aantal asielaanvragen	30
4.2 Dublinprocedures	30
4.3 Wijzigingen naar aanleiding van ontwikkelingen in herkomstlanden	32
4.4 Maatregelen in reactie op tekorten in de asielopvang	34
4.5 Maatregelen ten aanzien van integratie van asielzoekers	35
4.6 Verbeteringen informatievoorziening asielzoekers	36
4.7 Aanpak overlast asielzoekers	37
4.8 Nationale veiligheid	38
<b>5. Oekraïne</b>	<b>39</b>
5.1 Beëindiging tijdelijke bescherming voor niet-Oekraïners met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne	40
5.2 Sociale voorzieningen	41
5.3 Wijzigingen ten aanzien van gemeentelijke bevoegdheden en financiering	43
<b>6. Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen</b>	<b>45</b>
6.1 Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)	47
<b>7. Integratie</b>	<b>48</b>
7.1 Overkoepelende ontwikkelingen	49
7.2 Inburgering	49
7.3 Onderwijs	51
7.4 Arbeidsmarkt en vaardigheden	52
<b>8. Nederlanderschap en staatloosheid</b>	<b>53</b>
8.1 Nederlanderschap	54
8.2 Staatloosheid	54
<b>9. Grenzen, visa, Schengen</b>	<b>56</b>
9.1 Grenzen en visa	56
9.2 Schengen	57

<b>10. Irreguliere migratie en mensensmokkel</b>	<b>59</b>
10.1 Mensensmokkel	59
10.2 Irreguliere migratie	60
10.3 Voorkomen van illegaal verblijf in Nederland	60
<b>11. Mensenhandel</b>	<b>61</b>
11.1 Nationale beleidsontwikkelingen	61
11.2 Bescherming van slachtoffers van mensenhandel	62
<b>12. Terugkeer</b>	<b>63</b>
12.1 Gedwongen terugkeer	64
12.2 Ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie	65
12.3 Detentie	66
<b>13. Migratie en ontwikkeling</b>	<b>67</b>
<b>14. Bijlage A – Methodologie en definities</b>	<b>68</b>
<b>15. Bijlage B – Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid</b>	<b>70</b>
<b>16. Organogram</b>	<b>73</b>

# Migratiecijfers van Nederland in 2023



# Voorwoord

Beste lezer,

In een tijdperk van toenemende globalisering en geopolitieke instabiliteit staat migratie hoog op de agenda, wereldwijd en in Europa in het bijzonder. Ook het afgelopen jaar kenmerkte zich door ingrijpende gebeurtenissen en ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel, zowel in Nederland als daarbuiten.

De aanhoudende oorlog in Oekraïne en het toegenomen aantal verblijfsaanvragen zorgden in 2023 voor een verhoogde druk op het opvangsysteem in Nederland. Het migratie- en asielbeleid was bovendien een van de meest besproken en omstreden thema's in zowel het publieke als het politieke debat. Onenigheid over het asielbeleid leidde in november 2023 tot de val van het kabinet en migratie was een belangrijk thema van de Tweede Kamerverkiezingen die daarop volgden. De aanpassing van Europese richtlijnen, nieuwe juridische uitspraken en politieke wensen leidden in het afgelopen jaar tot de nodige beleidswijzigingen, maar structurele veranderingen bleven door de demissionaire status van het kabinet in de tweede helft van het jaar grotendeels uit.

Net als in de voorgaande edities biedt het EMN Jaaroverzicht van het Nederlandse migratie- en asielbeleid een gedetailleerd inzicht in de beleidsontwikkelingen, uitdagingen en nieuwe accenten en aandachtspunten in wetgeving en richtlijnen van het afgelopen jaar en in de achterliggende juridische, geopolitieke en praktische overwegingen. We willen hiermee inzicht bieden in de complexe wereld van het Nederlandse migratie- en asielbeleid, zowel voor professionals als voor andere geïnteresseerden.

Als Nederlands contactpunt van het Europees Migratienetwerk zijn we toegewijd aan het bieden van objectieve en relevante informatie over migratie en asiel, met het oog op een beter begrip en een constructieve dialoog. We hopen dat dit Jaaroverzicht bijdraagt aan een breder en genuanceerd bewustzijn van migratie- en asielvraagstukken.

Hans Lemmens  
Coördinator EMN Nederland

# Samenvatting

**Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten** Het ontslag van kabinet-Rutte IV in 2023, deels vanwege meningsverschillen over asielbeleid, tekende het politiek- en maatschappelijk gevoelige debat op het gebied van het Nederlandse migratiebeleid in het afgelopen jaar. Verder riepen concrete maatregelen als de Spreidingswet zowel politieke als praktische vragen op, terwijl de druk op de asielopvang bleef toenemen. Het integratiedebat, met discussies over de 24-weken-eis (niet meer dan 24 weken per jaar mogen werken als asielzoeker), onderstreepte daarnaast de voortdurende zoektocht naar evenwicht tussen juridische, economische en sociale belangen. Internationale overeenkomsten, zoals de Tunesiëdeal, illustreerden verder de complexiteit van grensoverschrijdende migratievraagstukken.

**Reguliere migratie** In 2023 waren er veel beleidswijzigingen om het beleid voor reguliere migratie op Europese richtlijnen en gerechtelijke uitspraken af te stemmen. Daarnaast was er een beweging naar meer flexibiliteit en efficiëntie in aanvraagprocedures, zoals de vereenvoudiging van de aanvraag voor gezinsleden van EU-burgers en de uitbreiding van het aantal centrale servicepunten voor talent.

**Internationale bescherming (asiel)** De belangrijkste factoren die in het afgelopen jaar bijdroegen aan de asielbeleidsontwikkelingen in Nederland omvatten het grote aantal aanvragen, het tekort aan opvangplekken en een samenspel van juridische en praktische overwegingen en ontwikkelingen in landen van herkomst. Voorbeelden zijn het opschorten van de 24-weken-eis als gevolg van rechtelijke uitspraken en het openen van nieuwe opvanglocaties voor asielzoekers en statushouders, om het hoofd te bieden aan de toegenomen druk op de opvangcapaciteit. De IND kon veel aanvragen niet tijdig afhandelen door een gebrek aan capaciteit.

**Tijdelijke bescherming** Voor niet-Oekraïners met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne (derdelanders) veranderde er in het afgelopen jaar veel. Deze groep kreeg eerst te maken met de beëindiging van de tijdelijke bescherming onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en vervolgens met de bevestiging van die beëindiging in afwachting van een uitspraak van de Raad van State. Maar er kwam daarnaast ook meer ondersteuning voor ontheemden uit Oekraïne, door de uitbreiding van sociale voorzieningen zoals huurtoeslag en medische zorg. Tenslotte was er ook meer aandacht voor de integratie.

**Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en kwetsbare groepen** Op dit gebied zijn er weinig beleidsontwikkelingen geweest in 2023. Wel bleef de druk op de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) hoog. Een van de gevolgen hiervan is dat men de Kamer voortaan op kwartaalbasis informeert over de situatie van de opvang en huisvesting van deze groep.

**Integratie** De beleidswijzigingen die Nederland in 2023 nam op het gebied van integratie richtten zich met name op het bevorderen van de toegang tot werk en opleidingen voor statushouders. Veel maatregelen kwamen voort uit het in maart vorig jaar gepresenteerde plan van aanpak 'statushouders aan het werk'. Er kwam onder andere nieuwe wetgeving en een herziening van de voorwaarden van het inburgeringsexamen.

**Nederlanderschap en staatluchtloosheid** Rechtelijke uitspraken van de Raad van State leidden in het afgelopen jaar tot een aanpassing van de Nederlandse regels voor naturalisatie. In de zomer stemde de Eerste Kamer daarnaast na jaren van politiek debat in met de nieuwe Wet vaststellingsprocedure staatluchtloosheid, om voor meer conformiteit met internationale normen te zorgen.

**Grenzen, visa en Schengen** Sinds het afgelopen jaar is in alle Schengenstaten het vernieuwde Schengen-informatiesysteem (SIS) van kracht. Aanpassingen van de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc), de werkinstructie voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de nationale Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid waren het gevolg. Daarnaast waren er maatregelen om etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (KMar) tegen te gaan en is een transitvisum op luchthavens niet langer verplicht voor Turkse zeevarenden.

**Irreguliere migratie en mensensmokkel** Nederland stelde in het afgelopen jaar een overkoepelend beleidskader vast tegen mensensmokkel. Dit beleidskader volgde op een Europees actieplan tegen mensensmokkel en grensoverschrijdende criminaliteit. Daarnaast leidden ontwikkelingen in de jurisprudentie er bijvoorbeeld toe dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) stopte met het simultaan horen van migranten.

**Mensenhandel** De lancering van het vernieuwde programma 'Samen tegen Mensenhandel' legde in 2023 een grotere nadruk op de bestrijding van mensenhandel, zowel op nationaal als internationaal niveau. Nederland streefde naar een betere samenwerking tussen verschillende instanties en een betere bescherming van slachtoffers. Daarnaast waren er ontwikkelingen in de samenwerking met landen buiten de EU.

**Terugkeer** De beleidswijzigingen in 2023 op het gebied van terugkeer combineerden aanpassingen ter bevordering van de efficiëntie van (vrijwillige) terugkeer met beleid in reactie op jurisprudentie. De beleidswijzigingen hadden betrekking op gedwongen terugkeer, de ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie en ten slotte detentie. Met betrekking tot gedwongen terugkeer is het beleidskader van de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets aangepast. Daarnaast is de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc), waarin de beleidsregels en uitvoeringsinstructies voor terugkeer staan, het afgelopen jaar gewijzigd op drie punten. Ten slotte bespreekt dit hoofdstuk de uitbreiding van Nederlandse ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie.

**Migratie en internationale samenwerking** Versterking van de internationale samenwerking had in 2023 voor de Nederlandse regering prioriteit. Zo trad Nederland toe tot het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) en presenteerden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking in mei de Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032, met als centrale doelen het terugdringen van irreguliere migratie en het opzetten van migratiepartnerschappen.



# 1 Afbakening en verantwoording

**Het asiel- en migratiedomein is uiterst dynamisch.** Elk jaar worden er veel aanpassingen gedaan in het migratiebeleid van de verschillende lidstaten van de Europese Unie (EU). Beleidswijzigingen op het gebied van migratie kunnen uiteenlopende redenen hebben, zoals beleidsevaluaties, veranderingen in het politieke speelveld, veranderingen in EU wet- en regelgeving, jurisprudentie, maar ook (inter)nationale gebeurtenissen en maatschappelijke noodzaak.

**Het Europees Migratienetwerk (EMN) is een onderzoeksnetwerk van de Europese Unie** op het gebied van migratie en asiel en heeft een belangrijke rol bij het informeren van beleidsmakers, onderzoekers en het bredere publiek over relevante beleidsontwikkelingen. De onderzoeksrapporten van het EMN bieden objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over asiel en migratie in de verschillende lidstaten. Dit helpt de EU en haar lidstaten om beter te kunnen reageren op uitdagingen in dit domein. De Europese Commissie (Directoraat-Generaal voor Migratie en Binnenlandse Zaken) coördineert het EMN, dat bestaat uit de Nationale Contactpunten (EMN NCP's) in de verschillende lidstaten en in Noorwegen, Armenië, Georgië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne en Servië.

**EMN Nederland publiceert al vanaf 2005 elk jaar een Jaaroverzicht Asiel en Migratie<sup>1</sup>.** Dit EMN Jaaroverzicht biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen op verschillende migratieterrainen in Nederland in 2023. Het gaat hier over migranten van buiten de EU naar Nederland en niet om migratie vanuit andere EU-lidstaten. Die laatste groep is onderdeel van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie en valt daarmee buiten het mandaat van het EMN. Thema's die in dit jaaroverzicht aan de orde komen zijn: reguliere migratie (H3), asiel (internationale bescherming, H4), Oekraïne (H5), alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen (H6), integratie (H7), Nederlanderschap en staatloosheid (H8), grensbewaking, visumbeleid en Schengen (H9), irreguliere migratie en mensensmokkel (H10), mensenhandel (H11), terugkeer (H12) en migratie en internationale samenwerking (H13). Voordat deze thema's in het jaaroverzicht aan de orde komen, worden eerst in **hoofdstuk 2** de algemene politieke ontwikkelingen en maatschappelijke debatten besproken die in 2023 plaatsvonden op het gebied van asiel en migratie in Nederland.

**Dit rapport is opgesteld** met behulp van *deskresearch* en *bijdragen van experts* van de Nederlandse migratieautoriteiten. Voor de cijfers is voornamelijk gebruik gemaakt van de *Eurostat data*. Eurostat hanteert definities en categorieën die in lijn zijn met Europese afspraken, mogelijk verschillend van die op nationaal niveau. Daarom kunnen de statistieken afwijken van nationale gegevens. Meer informatie over de methodiek en het overzicht van de verschillende experts die een bijdrage hebben geleverd is te vinden in **bijlage A**. **Bijlage B** geeft een overzicht van de algemene inrichting van het Nederlandse migratie- en asielbeleid en de taken van de betrokken organisaties. Er kunnen geen rechten worden ontleend aan de informatie in dit jaaroverzicht.

Op basis van dit rapport en de rapporten van andere lidstaten heeft het EMN het Europese EMN-jaaroverzicht over migratie en asiel 2023 samengesteld. Dit internationaal vergelijkend jaaroverzicht en de jaarverslagen van de andere lidstaten zijn beschikbaar op de Europese EMN-website.<sup>2</sup>

1 Voorgaande jaaroverzichten zijn te vinden via: <https://www.emnetherlands.nl/beleidsoverzichten>

2 Voor meer informatie, zie [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en)

# 2 Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten

Migratie en asiel behoorden in 2023 tot de meest besproken en vaak ook meest omstreden thema's in de Nederlandse samenleving. In de media kwamen naast de voortdurende druk op de asielopvang (inclusief de uitdagingen rondom de invoering van de Spreidingswet), ook het bieden van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit Oekraïne veelvuldig aan bod, net als de groeiende internationalisering van Nederlandse universiteiten, de omstreden Tunesiëdeal en de afschaffing van de zogenoemde 24-weeken-eis voor toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers. De onrust in de politieke en publieke debatten over het Nederlandse migratie- en asielbeleid leidde tot de val van kabinet-Rutte IV en het uitschrijven van de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen op 22 november 2023.

## 2.1 Overkoepelende ontwikkelingen

### Val kabinet-Rutte IV

Een belangrijke ontwikkeling met gevolgen voor het migratie- en asielbeleid was het ontslag van kabinet-Rutte IV op 7 juli 2023.<sup>3</sup> Na een aantal dagen crisioverleg kwamen de coalitiepartijen VVD, CDA, D66 en ChristenUnie tot de conclusie dat ze het niet eens werden over maatregelen om de hoeveelheid asielaanvragen en arbeidsmigratie te beperken.<sup>4</sup> De discussie spitste zich toe op gezinsmigratie voor vluchtelingen. De VVD was voorstander van strengere voorwaarden en stelde voor onderscheid te maken tussen twee categorieën aanvragers voor asiel: mensen die vrezen voor vervolging in het land van herkomst (vluchtelingen in de zin van het Vluchtelingenverdrag) zouden een A-status krijgen, mensen die vluchten voor gevaar in het algemeen (subsidiar beschermden) een B-status. Vluchtelingen met een B-status zouden korter in Nederland mogen verblijven en hun recht op gezinshereniging zou worden ingeperkt.<sup>5</sup> De ideeën van de VVD stuitte echter op weerstand van de andere coalitiepartijen. Er is nog gesproken over een 'noodremprocedure' op gezinshereniging, maar uiteindelijk bleek er geen compromis mogelijk.<sup>6</sup>

De val van het kabinet had een aantal gevolgen voor het migratie- en asielbeleid. Kabinet Rutte-IV had zich ten doel gesteld legale migratie te versterken en irreguliere migratie terug te dringen. Een aantal van de voorgenomen beleidswijzigingen werd door de val van het kabinet niet meer doorgevoerd. Wel werd er nog gedebatteerd over de Wet gemeenschappelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, ook wel bekend als de Spreidingswet.<sup>7</sup>

### Tweede Kamerverkiezingen

Op 22 november 2023 vonden de vervroegde Tweede Kamerverkiezingen plaats. Tijdens de verkiezingscampagne waren migratie en asiel grote thema's. PVV-lijsttrekker Geert Wilders koppelde andere actuele thema's als bestaanszekerheid en de woningcrisis aan zijn zeer kritische opvattingen over migratiebeleid.<sup>8</sup> Dit resulteerde mede in de overwinning van de PVV met 20 zetels. Met 37 zetels is de PVV nu de grootste partij in Nederland, gevolgd door GroenLinks/PvdA met 25 zetels, en de VVD met 24 zetels.

3 NOS, 'Dit is wat we nu weten over de val van kabinet-Rutte IV'

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Volkskrant, 'Kabinet-Rutte IV struikelt over gezinshereniging: coalitiepartijen weten elkaar niet te vinden'

7 Volkskrant, 'Eerste Kamer gaat door met Spreidingswet en wacht niet op nieuw kabinet'

8 NOS, 'Verval bij links-progressieve partijen: 'Verkiezingsthema's geclaimd door PVV'

## 2.2 Belangrijkste politieke en maatschappelijke debatten over asiel en migratie

### Arbeidsmigratie

In 2023 werd er veel gesproken over 'grip op migratie'. Tijdens de crisisoverleggen die voorafgingen aan de val van het kabinet bleek vooral asielbeleid een splijtzwaam.<sup>9</sup> Toch ging het niet alleen om asielbeleid wanneer er werd gesproken over 'grip op migratie'. Politieke debatten werden gevoerd over maatregelen die meer controle over arbeidsmigratie beoogden, zoals het beperken van het aantal arbeidsmigranten en werknemers uit andere Europese lidstaten of het stimuleren van gerichte arbeidsmigratie.<sup>10</sup> Hoewel veel politieke partijen minder arbeidsmigratie wilden, benadrukten andere partijen dat er vooral gekeken moest worden naar de woon- en arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten.<sup>11</sup> Of het stimuleren van arbeidsmigratie een mogelijke oplossing voor personeelstekorten kan bieden of dat het juist zorgen vergroot, bijvoorbeeld over woningtekorten, daar waren de politieke meningen over verdeeld.<sup>12</sup> Bedrijven maakten zich zorgen over de wens van veel partijen om arbeidsmigratie te verminderen.<sup>13</sup>

### Tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne

Op 4 maart 2022 werd de EU-richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) in werking gesteld om de opvang van ontheemden uit Oekraïne in goede banen te leiden. Het besluit betrof alle ontheemden uit Oekraïne, zowel met als zonder de Oekraïense nationaliteit (die, in het laatste geval, permanent verblijfsrecht hadden in Oekraïne). Daarnaast konden niet-Oekraïense ontheemden met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne in Nederland aanspraak maken op de RTB. Nederland is de enige lidstaat die gebruik heeft gemaakt van deze mogelijkheid. Het verlopen van dit recht op bescherming voor deze groep ontheemden kwam in 2023 steeds meer ter discussie te staan.

Op 18 juli 2022 besloot staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Eric van der Burg (VVD) de tijdelijke bescherming voor deze laatstgenoemde groep ontheemden uit Oekraïne, bestaande uit ongeveer 4500 mensen, per 4 maart 2023 te beëindigen. Na die datum moesten zij terugkeren naar hun land van herkomst, of asiel aanvragen en verhuizen naar een opvanglocatie van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) uitte op 3 februari 2023 in een brief haar zorgen over de juridische houdbaarheid en praktische uitvoerbaarheid van dit besluit.<sup>14</sup> Op 9 februari maakte staatssecretaris Van der Burg bekend de vervaldatum een half jaar uit te stellen, tot 4 september 2023.<sup>15</sup> Om niet-Oekraïense ontheemden uit Oekraïne te ondersteunen bij de terugkeer naar hun land van herkomst konden zij gebruikmaken van een remigratieregeling. Dit hield in dat ze onder strikte voorwaarden een remigratiebijdrage konden krijgen tot 5000 euro, als ze zich tijdig meldden voor vertrek uit Nederland. De meerderheid wilde op dat moment geen gebruik maken van deze remigratieregeling.<sup>16</sup>

Een aantal ontheemden uit deze groep vocht het besluit om de tijdelijke bescherming te stoppen aan bij de rechter. De rechtbank in Rotterdam oordeelde in hun nadeel, maar volgens de rechtbank in Den Haag mocht het kabinet niet over deze kwestie beslissen.<sup>17</sup> De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ging in hoger beroep tegen meerdere uitspraken van de rechtbank. Naar aanleiding van een toegewezen voorlopige voorziening, in afwachting van de behandeling van het hoger beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State begin september 2023, besloot staatssecretaris Van der Burg de beëindiging van de tijdelijke bescherming voor deze groep ontheemden op te schorten tot de uitspraak van de Raad van State. De groep behield daardoor tot de uitspraak het recht op opvang en het recht om te werken.<sup>18</sup>

9 NOS, 'Kabinet gevallen, geen akkoord over asielmaatregelen'

10 Kamerstukken II, 2022-2023, 29861, nr. 120, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29861-120.html>

11 NOS, 'Wooncomplexen voor arbeidsmigranten een uitkomst, maar ook bron van zorg'. Kamerstukken II, 2023-2024, 29861, nr. 122, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29861-122.html>

12 NOS, 'Fractieleden Marijnissen (SP) en Paternotte (D66) in debat over arbeidsmigratie'

13 NOS, 'Zorgen bij bedrijven over plannen arbeidsmigratie: 'Het draagt bij aan welvaart''

14 Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Plan van aanpak derdelanders'

15 NOS, 'Vluchtelingen zonder Oekraïens paspoort mogen zeker half jaar langer blijven'

16 NOS, 'Vertrekpremie voor derdelanders uit Oekraïne: 'Ze proberen ons om te kopen'

17 NOS, 'Rechtbank verbiedt stopzetten van opvang van drie derdelanders'

18 SVMA, 'Informatie Oekraïne'

Overheidsinstanties, belangenorganisaties en de betrokken migranten zelf reageerden wisselend op het voornemen de tijdelijke bescherming te stoppen. Een aantal protesteerde bij het IND-loket in Den Haag, onder het motto 'dezelfde oorlog, dezelfde bescherming'.<sup>19</sup> Veel van de betrokken ontheemden verbleven in Oekraïne voor studie of werk en zagen geen mogelijkheid om hun studie te vervolgen of een passende baan te vinden in hun land van herkomst.<sup>20</sup>

Ook juristen uitten kritiek op het besluit om de tijdelijke bescherming van deze groep te stoppen. Zij achtten het onrechtmatig om eerst wel recht op bescherming te geven en dit recht vervolgens af te nemen.<sup>21</sup> VluchtelingenWerk was aanvankelijk kritisch op het stopzetten van de tijdelijke beschermingsregeling. Na het uitstelbesluit van de staatssecretaris (en het besluit om het recht op opvang te verlengen), gaf VluchtelingenWerk aan begrip te hebben voor het besluit om deze groep ontheemden te laten terugkeren naar hun land van herkomst, als ze daar veilig zijn.<sup>22</sup> Wel stelt VluchtelingenWerk dat het tekort aan opvangplekken geen geldig argument is om ontheemden uit te sluiten van tijdelijke bescherming.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) riep het kabinet meerdere keren op om duidelijkheid te bieden en stelde vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het besluit om deze groep ontheemden uit te sluiten van tijdelijke bescherming. Gemeenten vreesden bijvoorbeeld dat betrokkenen die hun recht op opvang zouden verliezen zouden gaan rondzwerven en in de illegaliteit zouden verdwijnen.<sup>23</sup> Hoewel zij na verlies van hun tijdelijke bescherming de reguliere asielprocedure konden doorlopen, zou dit tot grotere druk op de toch al beperkte capaciteit van de asielopvang leiden. Anderzijds achtte de VNG het ook onwenselijk om de betreffende groep ontheemden, na uitsluiting van de RTB, als asielzoekers in de gemeentelijke opvang te laten verblijven. Ten eerste omdat er geen wettelijke basis is voor de gemeentelijke opvang van asielzoekers, maar ook omdat de verschillende rechten van RTB-begunstigden en asielzoekers tot spanning zouden kunnen leiden. Deze oproep heeft mede bijgedragen aan het besluit om de RTB voor de betreffende ontheemden te verlengen<sup>24</sup> tot de uitspraak van de Raad van State.<sup>25</sup>

### Aanhoudende drukte in asielopvang

Net als in 2022 bleef de druk op opvangcentra, vooral het aanmeldcentrum in Ter Apel, hoog. In januari 2023 verwachtte het COA te moeten uitbreiden van 52500 naar 75000 opvangplekken. Dit niet alleen vanwege de verwachte komst van nieuwe asielzoekers, maar ook omdat asielzoekers en statushouders langer in de opvang verbleven door wachttijden bij de IND en een tekort aan sociale huurwoningen voor statushouders.<sup>26</sup> Nadat er in augustus 2022 honderden asielzoekers in Ter Apel buiten moesten slapen wegens gebrek aan opvangcapaciteit, realiseerde het COA duizenden nieuwe (nood)opvangplekken. In februari en maart 2023 liepen meerdere contracten van tijdelijke opvanglocaties af, waardoor in totaal vijfduizend opvangplekken verdwenen.<sup>27</sup> Een deel van de door gemeenten gerealiseerde noodopvangplekken bleef wel beschikbaar.<sup>28</sup> Het plan van het COA om de noodopvanglocaties van gemeenten over te nemen en te laten verbouwen tot permanente opvanglocaties, bleek niet haalbaar, omdat ruim driekwart van de noodopvanglocaties daarvoor ongeschikt was.<sup>29</sup>

Om toch voldoende opvangplekken te realiseren heeft het COA onder andere de hotelopvang uitgebreid en atypische opvanglocaties zoals cruiseschepen en kleinschalige voorzieningen ingezet.<sup>30</sup> Het realiseren van nieuwe opvangplekken vergt samenwerking met provincies en gemeenten, maar lokaal is vaak weerstand tegen het openen van asielzoekerscentra.<sup>31</sup> Het COA benadrukte meermaals het

19 Trouw, 'Derdelanders uit Oekraïne demonstreren: 'Bommen vragen niet naar je paspoort''

20 NOS, 'Tussen wal en schip: Afrikaanse studenten uit Oekraïne kunnen nergens terecht'

21 NOS, 'Vertrekpremie voor derdelanders uit Oekraïne: 'Ze proberen ons om te kopen''

22 De Volkskrant, 'Vluchtelingenwerk begrijpt het als 'derdelanders' uiteindelijk niet in Nederland mogen blijven'

23 Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Plan van aanpak derdelanders'

24 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 'Afschrift Brief aan gemeenten naar aanleiding van uitspraak Raad van State', 2 september 2023.

25 In 2024 hebben verdere ontwikkelingen plaatsgevonden op dit gebied.

26 Centraal Orgaan opvang asielzoekers, 'Het COA pakt complexe opgave samen met partners op'

27 NRC, 'Nederland stevent af op een maatschappelijk ontwrichtende asielcrisis'

28 NOS, 'Slechts kwart van de crisisnoodopvang voor asielzoekers wordt permanent'

29 Ibid.

30 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 'Maatregelen om het tekort aan opvangplekken komend jaar aan te pakken'

31 Ibid.

belang van de nieuwe Spreidingswet, om het tekort aan opvangplekken structureel aan te pakken.<sup>32,33</sup> In oktober gaf het COA aan dat zij, tot het einde van 2023, 6500 tot 11000 extra plaatsen nodig hadden.<sup>34</sup> Op dat moment verbleef bijna de helft van alle asielzoekers in tijdelijke noodopvanglocaties, zoals gymzalen en evenementenhallen. Volgens het COA stonden de leefbaarheid en de veiligheid van bewoners en medewerkers onder druk.<sup>35</sup>

Verschillende instanties rapporteerden over de drukte en omstandigheden in asielzoekerscentra. Zo noemde de Inspectie Justitie en Veiligheid de situatie in Ter Apel in een brief aan de staatssecretaris "onveilig en onhoudbaar".<sup>36</sup> Volgens de Inspectie werd de maximale capaciteit van de opvanglocatie met honderden mensen overschreden. Voor deze mensen voldeed de opvang niet aan basale eisen: zij

### Een man overnacht in de wachtruimte van de IND.

Bron: Still uit de documentaire 'De Wereld in Ter Apel' van Hans Hermans en Martin Maat, uitgezonden door BNN/Vara



overnachtten in recreatieruimtes van het COA en wachtruimtes van de IND. Verder stelde de Inspectie dat de orde en veiligheid in het centrum door de drukte nauwelijks te waarborgen was en dat het aantal (ernstige) incidenten op COA-terrein toenam.<sup>37</sup> De Inspectie concludeerde dat het COA in Ter Apel meer ondersteuning vanuit het Rijk nodig had en riep ook gemeenten en provincies buiten Groningen op bij te dragen aan de asielopvang.<sup>38</sup>

### Spreidingswet

Naar aanleiding van het structurele tekort aan asielopvangplaatsen bracht de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Eric van der Burg (VVD) in november 2022 de Spreidingswet ter consultatie. De Spreidingswet, formeel de Wet gemeenschappelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen, heeft als doel asielzoekers gelijkmatiger over gemeenten te verspreiden om zo voldoende opvangplaatsen te realiseren. Na kritiek van de VVD-fractie, de VNG, het COA, provincies en het Veiligheidsberaad was duidelijk dat de wet niet op 1 januari 2023 ingevoerd kon worden.

In 2023 liep de invoering van de Spreidingswet opnieuw vertraging op vanwege politieke en praktische bezwaren. De VVD uitte bezorgdheid over de mogelijkheid dat gemeenten gedwongen konden worden een asielzoekerscentrum te openen, ongeacht het draagvlak onder de bevolking. De SP was kritisch

32 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 'COA in gesprek met Tweede Kamer over de Spreidingswet'

33 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 'COA roept Tweede Kamer op Spreidingswet snel te behandelen'

34 NRC, 'COA stuurt wanhopige brief naar ministerie van Justitie, wil afspraken met gemeenten kunnen schenden'

35 Ibid.

36 Inspectie Justitie en Veiligheid, 'Situatie asielzoekerscentrum Ter Apel onveilig en onhoudbaar'

37 Ibid.

38 Ibid.

vanwege de financiële prikkel om asielzoekers op te vangen: die zou rijkere gemeenten in staat stellen de opvang van asielzoekers te weigeren, terwijl armere gemeenten zich genoodzaakt zouden zien om opvang te realiseren. Het COA en de VNG gaven aan het doel van de wet te steunen, maar problemen te zien met de uitvoerbaarheid.<sup>39</sup> Zo stelde het COA voor om de verdeelsystematiek te vereenvoudigen, de termijn van een structurele opvanglocatie te verlengen van 5 naar 15 jaar en vast te leggen dat doelgroepenbepaling voor opvanglocaties niet toegestaan is. De VNG was ook kritisch over de verdeelsystematiek en vroeg daarnaast aandacht voor kleinschalige opvang en onderliggende regelgeving.<sup>40</sup>

Na de val van kabinet-Rutte IV leek de Spreidingswet van de baan: de staatssecretaris gaf aan niet meer op de wet te rekenen.<sup>41</sup> Een aantal partijen, waaronder BBB, PVV en JA21, waren zeer kritisch over de Spreidingswet en pleitten ervoor de wet controversieel te verklaren en de behandeling uit te stellen tot na de verkiezingen. Ook de VVD gaf na de kabinetsval aan het wetsvoorstel niet meer te steunen. Toch wilde een meerderheid van de Tweede Kamer de wet behandelen. Op initiatief van de SP werd de wet gewijzigd om de financiële slagkracht van gemeenten mee te laten wegen in de verdeling. Daarnaast diende het CDA op 28 september 2023 een amendement in. De aanpassingen verduidelikten de verdeling van de opvangplaatsen voor provincies en gemeenten. Verder kregen gemeenten meer ruimte en tijd om vrijwillige overeenkomsten te sluiten om opvangfaciliteiten te realiseren.<sup>42</sup> Op 10 oktober stemde een krappe meerderheid van de Tweede Kamer voor de Spreidingswet: SP, GroenLinks-PvdA, D66, PvdD, Volt, CDA en ChristenUnie steunden het voorstel.<sup>43</sup>

Daarna moest de Eerste Kamer nog over de wet stemmen. Op initiatief van de PVV en SGP stemde de Eerste Kamer op 31 oktober eerst over het controversieel verklaren van de Spreidingswet. Met 21 stemmen voor en 54 tegen werd het wetsvoorstel niet controversieel verklaard.<sup>44</sup> Op 14 december diende VVD-leider Dilan Yesilgöz, ook demissionair minister van Justitie en Veiligheid, in de Tweede Kamer een motie in waarin ze samen met PVV, NSC en BBB pleitte voor uitstel van de behandeling van de Spreidingswet zolang de onderhandelingen over de kabinetsformatie liepen.<sup>45</sup> Zowel oppositiepartijen als coalitiepartners in het demissionaire kabinet reageerden kritisch op de motie. Henri Bontenbal (CDA) vreesde voor een splitsing in het demissionaire kabinet en Rob Jetten (D66) benadrukte dat de Eerste Kamer over haar eigen agenda gaat.<sup>46</sup> Ook de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de commissarissen van de Koning waren kritisch en riepen de Tweede Kamer op de behandeling van de Spreidingswet in de Eerste Kamer door te laten gaan.<sup>47</sup> De motie van Yesilgöz werd aangenomen: naast de VVD, BBB, NSC en PVV stemden ook JA21, SGP en FVD voor.<sup>48</sup> De Eerste Kamer hoefde niets met de motie te doen, omdat zij een zelfstandige rol heeft binnen het parlementaire stelsel. Volgens Yesilgöz gaf de motie een duidelijk signaal af over de nieuwe meerderheid in de Tweede Kamer.<sup>49</sup> Het kabinet bleef achter het wetsvoorstel staan en vond dat de Eerste Kamer zelf diende te beslissen over de wijze van behandeling van de bij hen ingediende wetsvoorstellen.<sup>50</sup>

39 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 'Brief aan de staatssecretaris over de uitvoeringstoets lagere regelgeving taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen'

40 Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'VNG inbreng voor debat over Spreidingswet'

41 NOS, 'Spreidingswet asielopvang nog niet van de baan'

42 Kamerstukken II, 36 333 nr.72.

43 NOS, 'Omstreden spreidingswet krijgt toch een meerderheid in Tweede Kamer'

44 Eerste Kamer, 'Senaat verklaart spreidingswet niet controversieel'

45 Tweede Kamer, 'Gewijzigde motie van het lid Yesilgöz-Zegerius c.s. over de wens uitspreken dat voor de duur van de formatie een pas op de plaats wordt gemaakt met de spreidingswet'

46 NRC, 'VVD dient onverwachts motie in om behandeling spreidingswet uit te stellen'

47 NOS, 'Gemeenten en provincies: laat spreidingswet behandelen door Eerste Kamer'

48 Tweede Kamer, 'Gewijzigde motie van het lid Yesilgöz-Zegerius c.s. over de wens uitspreken dat voor de duur van de formatie een pas op de plaats wordt gemaakt met de spreidingswet'

49 De Eerste Kamer behandelde de Spreidingswet op 15 en 16 januari 2024. De Eerste Kamerfractie van de VVD maakte tijdens het debat bekend voor de wet te zullen stemmen, waarmee er toch een meerderheid werd behaald. Volgens Marjon Kaljouw, fractievoorzitter van de VVD, zou de wet niet alle problemen oplossen, maar was deze wel noodzakelijk om de opvang van asielzoekers eerlijker te verdelen. In een brief aan VVD-leden schreef senator Edith Schippers dat ook de oproep van lokale bestuurders, provincies en het COA om de wet te steunen, meespeelde in de keuze van de fractie. De Spreidingswet trad op 1 februari 2024 in werking. Bron: NRC, 'Spreidingswet 'niet ideaal' maar wel 'nodig', schrijft Schippers aan VVD-leden'

50 Kamerstukken II, 36471, nr.17.

### Internationale studenten

De internationalisering van universiteiten en de oprukkende verengelsing van het onderwijsaanbod baren de Tweede Kamer al lange tijd zorgen, schreef de Volkskrant op 15 juni 2023. Het hoge aantal internationale studenten leidt in veel studentensteden tot overvolle collegezalen en hoge kamernood.<sup>51</sup> Ook de Afdeling advisering van de Raad van State concludeerde dat het hoge aantal buitenlandse studenten leidt tot druk op de onderwijskwaliteit van populaire opleidingen, wegens gebrek aan capaciteit en hoge werkdruk voor docenten.<sup>52</sup> Bovendien vertrekken veel internationale studenten na hun studie vaak weer.<sup>53</sup>

Het aantal internationale studenten blijft de afgelopen jaren groeien.<sup>54</sup> In het studiejaar 2022-2023 volgden bijna 123.000 internationale studenten een hbo-opleiding of universitaire studie in Nederland. Dat is een toename van 8000 ten opzichte van het jaar daarvoor.<sup>55</sup> In 2023 had 13% van de bachelor- en 27% van de masterstudenten in Nederland zowel een buitenlandse nationaliteit als een buitenlandse vooropleiding.<sup>56</sup> De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) is verantwoordelijk voor het afhandelen van de aanvragen van studenten van buiten de EU. Gemiddeld wordt 98 procent van de aanvragen van buiten de EU goedgekeurd.<sup>57</sup> De meeste internationale studenten komen echter uit de EU (77% van het totaal) gevolgd door studenten uit Azië (17%).<sup>58</sup>

Toch zijn er ook positieve geluiden te horen over hoe internationale studenten bijdragen aan de Nederlandse economie en het innovatievermogen en hoe zij mogelijk een (gedeeltelijke) oplossing voor de krapte op de arbeidsmarkt bieden. Volgens NRC Handelsblad leidt deze krapte al tot problemen in sectoren zoals techniek, ICT, zorg en onderwijs. De komende decennia zullen er honderdduizenden hoogopgeleide professionals nodig zijn in Nederland en zonder adequate maatregelen zullen arbeidsmarkttekorten alleen maar oplopen.<sup>59</sup> De Raad van State stelde daarnaast dat internationalisering bovendien van belang is voor Nederland. Door bij te dragen aan tekortsectoren als techniek en ICT kan internationaal talent de arbeidsmarkt versterken in een context van grensoverschrijdende concurrentie om schaars talent.<sup>60</sup>

Daarnaast vormt internationalisering een gedeeltelijk antwoord op problemen van ontgroening en vergrijzing, het waarborgt de kwaliteit van hoger onderwijs en is van belang om aansluiting te houden bij de top van internationale wetenschappen. Het grote aantal buitenlandse studenten leidt bovendien tot extra inkomsten voor het hoger onderwijs.<sup>61</sup> Ondanks het hoge vertrekgehalte van internationale studenten, lieten cijfers van het CBS in september 2023 tenslotte zien dat zij steeds vaker na hun studie blijven werken in Nederland. “Van de afgestudeerde internationale studenten uit het studiejaar 2018/2019 had 32 procent een jaar na het behalen van het diploma werk in Nederland. Dit aandeel is groter dan in voorgaande jaren. Voorheen was het aandeel internationale studenten dat in Nederland bleef om te werken met ruim 20 procent relatief stabiel.”<sup>62</sup> Dit gold vooral voor elektronica- en scheikundestudenten.<sup>63</sup>

Hoewel bestaande wetgeving al bepaalt dat onderwijs in principe in het Nederlands moet worden gegeven, laat de wet ruimte om opleidingen in het Engels aan te bieden. Universiteiten en in mindere mate hogescholen maken daar op grote schaal gebruik van.<sup>64</sup> Om de nodige grenzen te stellen aan de inter-

51 De Volkskrant, ‘Rem op groei aantal buitenlandse studenten: maximaal eenderde van de vakken in het Engels’

52 Raad van State, ‘Wet internationalisering in balans’.

53 De Volkskrant, ‘Rem op groei aantal buitenlandse studenten: maximaal eenderde van de vakken in het Engels’

54 Rathenau Instituut, ‘Internationalisering in perspectief: aantallen studenten, studiekeuzes en arbeidsmarkt’; NOS, ‘Toename internationale studenten in Nederland: stijging van 8000’

55 NOS, ‘Toename internationale studenten in Nederland: stijging van 8000’

56 Rathenau Instituut, ‘Internationalisering in perspectief: aantallen studenten, studiekeuzes en arbeidsmarkt’.

57 IND, Jaarcijfers – 2022, ‘Regulier verblijf’.

58 Rathenau Instituut, ‘Internationalisering in perspectief: aantallen studenten, studiekeuzes en arbeidsmarkt’.

59 NRC, ‘De Tweede Kamer gaat te ruw om met internationale studenten’

60 Raad van State, ‘Wet internationalisering in balans’.

61 Raad van State, ‘Wet internationalisering in balans’.

62 CBS, ‘Derde van internationale afgestudeerden blijft in Nederland om te werken’.

63 De Volkskrant, ‘Internationale studenten blijven steeds vaker plakken in Nederland, vooral na elektronica en scheikunde’

64 De Volkskrant, ‘Rem op groei aantal buitenlandse studenten: maximaal eenderde van de vakken in het Engels’

nationalisering van het hoger onderwijs in Nederland, werkte minister Robbert Dijkgraaf (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, D66) aan een wetsvoorstel voor het bevorderen van de Nederlandse taal en de beheersing van internationale studentenstromen in het hoger onderwijs.

Op verzoek van de Tweede Kamer riep minister Dijkgraaf universiteiten en hogescholen eind 2022 al op om te stoppen met het actief werven van internationale studenten. Daarbij werd wel ruimte geboden aan (regionale) tekortsectoren en krimpregio's.<sup>65</sup> Daarnaast vroegen universiteiten internationale studenten om niet naar Nederland te komen als ze geen kamer konden vinden voor het begin van het studiejaar.

Uiteindelijk bracht minister Dijkgraaf in de zomer van 2023 via internetconsultatie<sup>66</sup> een wetsvoorstel in om de internationalisering van het hbo en wo duurzaam in balans te brengen: de Wet internationalisering in balans (WIB).<sup>67</sup> Dit wetsvoorstel, dat op het moment van schrijven nog niet is ingediend, omvat taal- en regiemaatregelen om de positie van het Nederlands als onderwijs- en wetenschapstaal te ver-

**Internationale studenten tijdens de centrale documentuitreiking in de Jaarbeurs Utrecht, georganiseerd door de IND, 2 september 2023.**

Foto: Rob ter Bekke



sterken, en daarnaast numerus-fixusmaatregelen om de internationale studentenstromen te sturen en beheersen. Volgens de voorgestelde wet mag bijvoorbeeld, met ingang van collegejaar 2025-2026, maximaal een derde deel van de studielast tijdens een associate degree of bacheloropleiding in een andere taal dan Nederlands worden gegeven.<sup>68</sup> Uitzonderingen zijn alleen toegestaan als het nut en de doelmatigheid daarvan zijn aangetoond. De aangekondigde wetgeving streeft ernaar om een duurzame balans te creëren voor de internationalisering van het hbo en wo, waarin de voordelen voor de maatschappij verder kunnen toenemen en de nadelen zo veel mogelijk worden beperkt. De wetgeving biedt ruimte voor maatwerk, waarbij bijvoorbeeld toestemming voor anderstalige opleidingen kan worden verleend als het tekortsectoren betreft, of als de opleiding belangrijk is voor de (grens)regio.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet internationalisering in balans heeft minister Dijkgraaf een beroep op hogescholen en universiteiten gedaan om hun verantwoordelijkheid te nemen. Hiertoe heeft de minister de Vereniging Hogescholen (VH) en de Universiteiten van Nederland (UNL) formeel

65 Kamerstukken II, 2023-2025, 22 452 nr. 85.

66 Via Internetconsultatie kunnen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kennis nemen van wetsvoorstellen en hun ideeën hierover kenbaar maken. Het doel is de transparantie van het wetgevingsproces te verbeteren en bij te dragen aan de kwaliteit van wetgeving.

67 Overheid.nl, 'Wet internationalisering in balans'.

68 Raad van State, 'Wet internationalisering in balans', <https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@142438/w05-24-00042/>, onder 3 ;de modernisering van het taalbeleid, (voetnoot 12).



verzoekt om te komen tot een aanpak voor zelfregie. In het verzoek werd een aantal componenten aangedragen: het Nederlands- en anderstalige aanbod, taalvaardigheid van studenten en docenten, bestuurstaal, de fixusmaatregelen, werving, *governance* en maatschappelijke effecten, zoals huisvesting en de zogenaamde blijfkans.<sup>69</sup>

Volgens Gijs Kooistra, woordvoerder van de belangenorganisatie Universiteiten van Nederland (UNL), lijkt het verminderen van het aantal Engelstalige opleidingen voor de hand liggend, maar dat willen de meeste universiteiten niet, zegt hij: 'Engelstalig onderwijs is juist belangrijk voor de kwaliteit van het onderwijs.'<sup>70</sup> Studenten hebben volgens Kooistra baat bij een *international classroom* waarin ze kennismaken met allerlei culturen en hun Engels oefenen. Universiteiten kunnen dankzij deze voertaal ook het beste wetenschappelijk personeel uit het buitenland aantrekken.

Ook de Universiteit van Amsterdam (UvA), die al jaren pleit voor meer maatregelen, vindt het terugschroeven van het aantal Engelstalige opleidingen geen goed idee. De universiteit is niet tegen internationalisering, maar tegen de onbeheersbare groei ervan, zegt UvA-bestuursvoorzitter Geert ten Dam. 'Internationalisering hoort bij het internationale karakter van de wetenschap van nu. De UvA heeft tweetalig onderwijs. Dat houdt Nederlands talent hier en trekt buitenlands talent aan, dat hebben we nodig als kennisland.'

### Mensensmokkel Middellandse Zee & Tunesiëdeal

In 2023 was er in de media aandacht voor de situatie op de Middellandse Zee, die Hans Leijtens, de nieuwe directeur van de Europese grensbewakingsorganisatie Frontex, 'onbeheersbaar' noemde. Om het aantal migranten dat de gevaarlijke oversteek maakt terug te dringen, lag volgens sommigen de sleutel bij het aanpakken van mensensmokkelaars.<sup>71</sup> De Nederlandse overheid gaf aan in "de volle breedte" te kijken naar het model van mensensmokkel.<sup>72</sup> Demissionair premier Rutte haalde zich daarmee de woede op de hals van NGO's die mensen in nood op de Middellandse Zee redden. Volgens Rutte waren sommige van deze organisaties onderdeel van 'een heel cynisch businessmodel van mensensmokkelaars'.<sup>73</sup> NGO's zoals Save the Children noemden de woorden van Rutte een criminalisering van humanitaire hulp, voor de ogen van het Nederlands publiek.<sup>74</sup>

Om het aantal migranten dat de Middellandse Zee oversteekt te verminderen, sloten de EU en Tunesië op zondag 16 juli 2023 een overeenkomst. In ruil voor investeringen van de EU, beloofde Tunesië de grenzen beter te bewaken en mensensmokkel aan te pakken. Tunesië ontving van Europa ruim 100 miljoen euro voor grensbewaking, het tegengaan van mensensmokkel, terugkeer van migranten en meer coördinatie van reddingsoperaties.<sup>75</sup> Demissionair premier Rutte noemde de afspraken "essentieel om meer grip te krijgen op de strijd tegen irreguliere migratie". Volgens hem droeg de deal bij aan "economische groei, banen en toekomstperspectieven voor de Tunesische economie".

Toch was de deal vanaf het begin omstreden, omdat president Saïed van Tunesië wordt gezien als een autocratisch leider die het geld niet zou gebruiken voor de beoogde doeleinden. Critici wezen erop dat de deal het bewind van Tunesië, dat volgens onder andere Amnesty International mensenrechten schendt, legitimeert.<sup>76</sup>

Een paar maanden na het sluiten van de Tunesiëdeal nam deze kritiek verder toe, zowel in Nederland als op Europees niveau. EU-buitenlandchef Josep Borrell, een aantal lidstaten en juristen van de Raad van de Europese Unie maakten bezwaar tegen de deal.<sup>77</sup> Enerzijds had de deal volgens hen niet het

69 Kamerstukken II 2022/23, 22452, nr. 87; In maart 2024 hebben de koepelorganisaties hun aanpak voor zelfregie gepubliceerd

70 De Volkskrant, 'De politiek wil minder buitenlandse studenten, maar bij veel universiteiten zijn ze van harte welkom'

71 NOS, 'Grensbewaker EU: situatie Middellandse Zee 'niet beheersbaar''

72 NOS-Nieuwsuur, 'Hulporganisaties boos op Rutte, die ze onterecht linkt aan mensensmokkel'

73 Ibid.

74 Ibid.

75 NOS, 'Europese Unie sluit migratiedeal met Tunesië'

76 Amnesty International, 'Sluiten Tunesiëdeal schandalig: zoveelste voorbeeld van onverantwoord Europees migratiebeleid'

77 Trouw, 'EU-lidstaten en EU-juristen hekelen totstandkoming Tunesiëdeal'

beoogde effect, aangezien het aantal migranten dat via Tunesië naar de EU kwam niet was gedaald maar juist explosief gestegen.<sup>78</sup> Anderzijds verslechterde de situatie in Tunesië voor migranten volgens de critici: vlak na het sluiten van de deal werden zeker 27 migranten dood gevonden in de woestijn aan de Tunesische grens.<sup>79</sup>

Daarnaast uitte men onbegrip over het optreden van het zelfbenoemde *Team Europe* (Ursula von der Leyen, Mark Rutte, Giorgia Meloni), dat de overeenkomst niet volgens de juiste procedure tot stand had laten komen.<sup>80</sup> Door het gebrek aan juridische legitimiteit van de overeenkomst was de democratische controle op de deal onduidelijk. Deze zorgen werden ook geuit in Nederland.

In zowel het Europees Parlement als in de Tweede Kamer heerste onvrede over de deal. Tunesië was zelf ook niet tevreden met de deal en heeft 60 miljoen euro van de EU teruggestort.<sup>81</sup> De EU-Ombudsman Emily O'Reilly onderzocht of de migratiedeal tussen de EU en Tunesië geen mensenrechten schond.<sup>82</sup>

### Integratiedebat en 24-weken-eis

In 2023 was er weinig publiek en politiek debat over integratie. Wel discussieerde men over de zogenoemde 24-weken-eis. Dat asielzoekers in Nederland niet meer dan 24 weken per jaar mochten werken, was volgens juristen in strijd met Europees recht. Asielzoekers moeten volgens de Europese Opvangrichtlijn uiterlijk negen maanden nadat ze een asielverzoek hebben gedaan toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. De rechtbank in Arnhem oordeelde in april 2023 dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) een werkvergunning niet mag weigeren als de asielzoeker langer wil werken.<sup>83</sup> De rechtbank oordeelde dat de 24-weken-eis de toegang tot de arbeidsmarkt onnodig beperkte en daarmee in strijd was met de Opvangrichtlijn. "Wanneer de asielzoeker tijdens de asielprocedure werkzaamheden verricht, zal dit de integratie in Nederland bevorderen," aldus de rechter.<sup>84</sup> Het UWV stelde hoger beroep in tegen de uitspraak.<sup>85</sup>

Volgens het UWV kan een uitbreiding van het aantal werkweken asielzoekers de indruk geven dat ze permanent in Nederland mogen blijven. Ook zouden asielzoekers mogelijk recht krijgen op een WW-uitkering.<sup>86</sup> Ketenpartners als VluchtelingenWerk Nederland en het COA zagen het afschaffen van de 24-weken-eis juist als een belangrijke stap voor actieve deelname van asielzoekers in de samenleving. Werken tijdens de asielprocedure is momenteel een uitdaging, zoals blijkt uit het rapport 'Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden van de arbeidsmarkt' dat Regioplan in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) maakte.<sup>87</sup> Volgens dit onderzoek, uitgevoerd op verzoek van minister Karien van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (CDA), levert het veel voordelen op als asielzoekers een langere periode mogen werken. Het verlagen van de drempel voor werkgevers om asielzoekers in dienst te nemen verbetert bijvoorbeeld hun toegang tot de arbeidsmarkt. Daarnaast leidt het afschaffen van de 24-weken-eis volgens het onderzoek tot een verbeterde arbeidsmarktpositie van statushouders, en dragen asielzoekers meer bij aan de financiering van sociale verzekeringen.<sup>88</sup> De coalitiepartijen van het demissionaire kabinet dachten daar echter verschillend over. D66 wilde asielzoekers toestaan langer dan 24 weken per jaar te werken, maar VVD en CDA waren terughoudend.<sup>89</sup>

78 NOS, 'Tunesiëdeal vooral gebaseerd op wensdenken, zeggen ingewijden'

79 NOS, 'Libië: zeker 27 migranten dood gevonden in woestijn bij Tunesische grens'

80 Financieel Dagblad, 'Europarlementariërs maken gehakt van Tunesiëdeal'

81 Algemeen Dagblad, 'Tunesië stort miljoenen aan coronasteun terug naar EU uit onvrede over migratiedeal'

82 Trouw, 'EU-Ombudsman heeft twijfels bij Tunesiëdeal om mensenrechten'

83 NRC, 'Asielzoekers willen echt aan het werk, niet slechts 24 weken'

84 NRC, 'Asielzoeker mag van de rechter meer dan 24 weken per jaar werken', ; ECLI:NL:RVS:2023:4341.

85 NOS, 'Asielzoeker mag voorlopig toch niet langer dan 24 weken werken'

86 Raad van State, 'Asielzoeker mag meer dan 24 weken per jaar werken'

87 Centraal Orgaan opvang asielzoekers, 'Afschaffen 24-weken eis belangrijke stap voor actieve deelname asielzoekers'

88 Regioplan, 'Belemmeringen Asielzoekers bij het toetreden van de arbeidsmarkt', Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt | Kamerstuk | Rijks-overheid.nl

89 Raad van State, 'Asielzoeker mag meer dan 24 weken per jaar werken'

Op 29 november 2023 kwam de Raad van State met een uitspraak in het hoger beroep dat het UWV had aangetekend tegen de eerdere uitspraak van de rechtbank van Arnhem.<sup>90</sup> De Raad van State oordeelde dat het UWV de 24-weken-eis niet meer mag hanteren. De 24-weken-eis maakt asielzoekers minder aantrekkelijk als werknemer, omdat werkgevers meestal personeel zoeken voor een langere periode. Zo wordt de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt beperkt en dat is in strijd met de Europese Opvangrichtlijn. Met deze uitspraak bevestigde de Raad van State eerdere uitspraken van de rechtbank in Arnhem en Utrecht.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid liet weten de uitspraak van de Raad van State direct toe te passen. Dat leidde tot een wijziging in de duur van de tewerkstellingsvergunning. Voor enkele duizenden asielzoekers betekende dit dat ze langer in Nederland mochten werken, zolang ze hier verbleven.<sup>91</sup> Verschillende maatschappelijke organisaties en overheidsinstanties reageerden positief op de uitspraak. Volgens VluchtelingenWerk was de afschaffing van de 24-weken-eis “niet alleen winst voor asielzoekers en werkgevers, maar voor de hele maatschappij”.<sup>92</sup> Het COA stelde dat werken een belangrijk onderdeel is van integratie, betekenis geeft aan het leven en bijdraagt aan de rust en leefbaarheid op COA-locaties.<sup>93</sup> Ook de VNG vond dat de uitspraak de integratie en zelfredzaamheid van asielzoekers bevorderde. Wel constateerde de VNG dat asielzoekers ook andere obstakels ervaren bij het vinden van werk, zoals het aanvragen van een BSN-nummer en een VOG, of het laten erkennen van diploma's.<sup>94</sup>

---

90 Ibid.

91 NOS, 'Nieuwe regels na uitspraak Raad van State: asielzoeker mag meer dan 24 weken werken'

92 VluchtelingenWerk, 'Opgetogen dat asielzoekers meer dan 24 weken per jaar mogen werken'

93 Centraal Orgaan opvang Asielzoekers, 'Vervallen 24-weken-eis goed voor asielzoekers en werkgevers'

94 Vereniging Nederlandse Gemeenten, 'Met vervallen 24-weken-eis zijn nog niet alle zorgen weg'

# 3 Reguliere migratie

In 2023 legde het Nederlandse beleid voor gezins-, studie- en arbeidsmigratie duidelijke accenten. Er werden stappen genomen om verblijfsaanvragen voor gezins- en arbeidsmigranten betaalbaarder en toegankelijker te maken, terwijl er tegelijkertijd gestreefd werd naar meer flexibiliteit en efficiëntie in bepaalde aanvraagprocedures. Ook was er aandacht voor het verduidelijken van beleid en het afstemmen ervan op nationale en Europese juridische uitspraken.

## Reguliere migratie

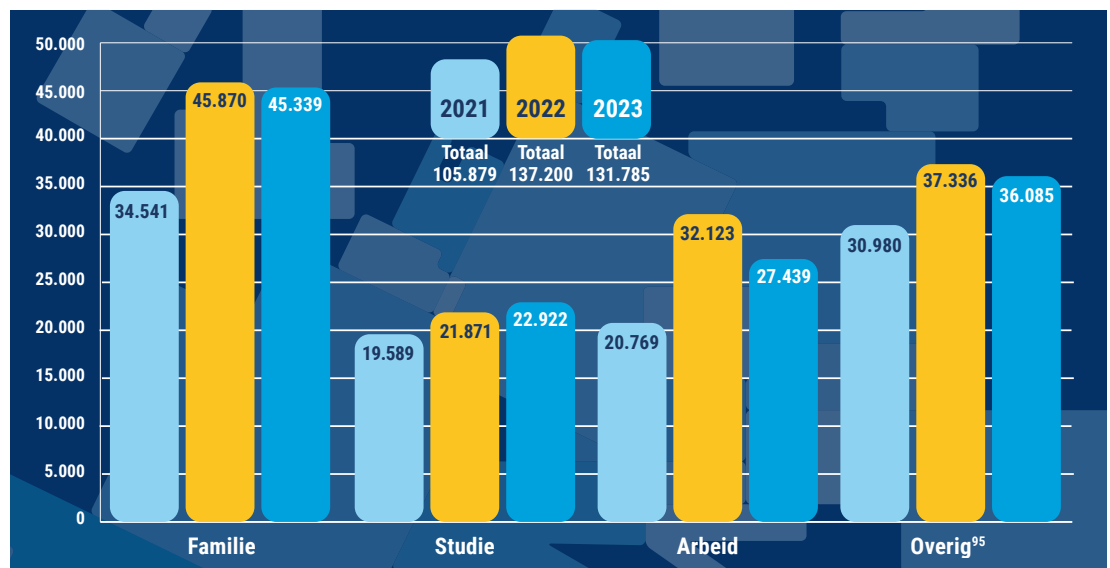
Reguliere migratie is een breed begrip en betreft verschillende groepen migranten. De migratiecategorieën die worden gebruikt zijn: studie, arbeid en familie. Deze categorieën zijn afgeleid uit de categorieën die gehanteerd worden op Eurostat.

### Reguliere migratie: de cijfers

Het aantal verleende reguliere verblijfsvergunningen was in 2023 in grote lijnen vergelijkbaar met 2022. Het grootste aandeel hiervan had betrekking op de categorie familie, waarbij gedacht kan worden aan reguliere gezinsmigratie en huwelijken. Ook het aandeel arbeidsmigranten was hoog in 2023. Net als in de voorgaande jaren bestond het grootste deel van de migratie naar Nederland in 2023 uit reguliere migratie. (zie H4).

**Figuur 1:**  
Aantal verleende eerste vergunningen voor regulier verblijf van niet-EU-burgers op grond van familie, arbeid of studie in de periode 2021-2023.

Bron: Eurostat



## 3.1 Overkoepelende ontwikkelingen

### Nieuwe tarieven voor de aanvraag van verblijf in Nederland

Sinds 1 januari 2023 gelden er nieuwe tarieven voor de aanvraag van verblijf in Nederland. Jaarlijks worden deze tarieven aangepast op basis van prijsstijgingen en loonontwikkelingen (indexering). Hoewel dit op zichzelf geen nieuwe ontwikkeling is, zijn de tarieven voor alle reguliere verblijfsdoelen vanaf dit jaar gelijkgetrokken en aanzienlijk betaalbaarder geworden voor de aanvrager.<sup>96</sup>

In 2019 werden na een uitspraak van het Europees Hof op instructie van de Europese Commissie al een aantal tarieven verlaagd. Dit betrof alleen verblijfsvergunningen die werden afgegeven op basis van

<sup>95</sup> Onder 'overig' vallen alle verleende vergunningen die niet vallen onder de andere drie categorieën. Hieronder vallen een aantal reguliere vergunningen die op basis van andere gronden dan familie, arbeid of studie zijn verleend. Hierbij worden wel de asiilvergunningen, die verleend zijn in het kader van nareis asiel, meegenomen. Ook worden hierin meegenomen de reguliere vergunningen verleend in het kader van doortoetsen op aanvragen in het kader van asiel.

<sup>96</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IND adjusting fees as of the new year', 30 december 2022. <https://ind.nl/en/news/ind-adjusting-fees-as-of-the-new-year>

EU-richtlijnen. Andere tarieven bleven ongewijzigd, wat het lastig maakte de ontstane verschillen te rechtvaardigen. De aanpassing van de tarieven bracht hier verandering in en voorkomt tevens de noodzaak voor een ingewikkelde rechtvaardiging van tariefverschillen.

### 3.2 Economische migratie

#### Economische migratie

Economische migranten zijn mensen afkomstig van landen buiten de EU/EER die voor werk naar de EU komen. Het betreft bijvoorbeeld hoogopgeleide professionals, werknemers van een bedrijf, ondernemers en seizoenarbeiders.

#### Erkend referentschap en bescherming nationale arbeidsmarkt

Het Nederlandse beleid faciliteert hoogopgeleide migranten. Er zijn bijvoorbeeld regelingen voor kennis-migrant en in Nederland afgestudeerde migranten die op zoek zijn naar een baan. Om de aanvraag-procedure te versnellen, is het erkend referentsysteem van toepassing.<sup>97</sup> Dit houdt in dat een erkend referent (bijvoorbeeld een door de IND erkende werkgever) verantwoordelijkheden krijgt met betrekking tot de toelatingsprocedure. Voor verblijfsaanvragen van ondernemers en werknemers van startups geldt het erkend referentsysteem niet. Voor andere migranten die om economische redenen naar Nederland willen komen, geldt dat bescherming van de nationale arbeidsmarkt het uitgangspunt is van het beleid. Dit houdt in dat men eerst kijkt of een vacature kan worden vervuld door Nederlanders, EU-burgers of migranten die al legaal in Nederland verblijven en beschikbaar zijn op de arbeidsmarkt. Is dit niet het geval, dan kunnen migranten afkomstig van landen buiten de EU/EER een tewerkstellingsvergunning en (indien nodig) een verblijfsvergunning aanvragen.

Er waren in 2023 geen grote beleidswijzigingen op het gebied van economische migratie. Voor bepaalde groepen personeel en hun familieleden is de wetgeving aangepast om het makkelijker te maken om in Nederland aan het werk te gaan.

#### Wijziging in het Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen (BuWav): personeel op cruiseschepen

Vanwege het grote tekort aan opvangplakken voor asielzoekers in Nederland (zie H4) worden sinds een aantal jaar cruiseschepen ingezet voor asielopvang. Vanwege de crisissituatie is het belangrijk dat werkgevers niet alleen personeel van binnen de EU, maar ook hun personeel van buiten de EU snel kunnen inzetten op deze cruiseschepen. Op 21 maart 2023 voerde men daarom een wijziging door in het Besluit uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen (BuWav). Met terugwerkende kracht tot en met de datum waarop hun werkzaamheden aan boord van de zeeschepen zijn aangevangen is het personeel afkomstig uit landen buiten de EU/EER vrijgesteld van de tewerkstellingsvergunning. Deze vrijstelling geldt voor een afgebakende categorie werkzaamheden.<sup>98</sup>

#### Gezinsleden van functionarissen van het Headquarters Allied Joint Force Command Brunssum (JFC HQ Brunssum)

Het NAVO-hoofdkwartier voor Centraal Europa is gevestigd in Brunssum. Hier werken troepen en andere medewerkers van binnen en buiten de EU. Sinds 1 augustus 2023 mogen gezinsleden die deel uitmaken van het huishouden van de medewerkers van het *Allied Joint Force Command Brunssum* (JFC HQ Brunssum) en de *Joint Logistics Support Group Brunssum* (JLGBS HQ) betaald werk verrichten in Nederland zonder werkvergunning. Deze wijziging is in januari 2023 overeengekomen tussen Nederland en het *Supreme Headquarters Allied Powers Europe* (SHAPE).<sup>99</sup>

97 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Werkgever: Erkenning als referent', 12 februari 2024. <https://ind.nl/nl/verblijfsvergunningen/werken/erkenning-als-referent>

98 Kamerstukken II, 2022-2023, 30573 nr. 201.

99 Ministerie van Buitenlandse Zaken, Tractatenblad 2023, 6. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/trb-2023-6.html>

### 3.3 Gezinsmigratie

#### Gezinsmigratie

Gezinsmigratie omvat aanvragen voor gezinsvorming en gezinshereniging. Het kan bijvoorbeeld gaan om een Nederlander die een partner in het buitenland heeft ontmoet en hem/haar naar Nederland wil halen of om een migrant die zich in Nederland vestigt en graag wil dat zijn/haar familie in het buitenland zich met hem/haar in Nederland verenigt.<sup>100</sup> De gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) biedt de rechtsgrond op EU-niveau.<sup>101</sup>

#### Aanpassing beleid voor aanvragen voor gezinshereniging bij niet-gehuwde partnerschappen

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wijzigde op 26 april 2023 haar beleid met betrekking tot aanvragen voor gezinshereniging.<sup>102</sup> De wijziging voorziet erin dat een aanvraag voor gezinshereniging van een partner van buiten de EU niet kan worden afgewezen vanwege het enkele feit dat de familie-relatie, zoals gedefinieerd in artikel 3.14, b, van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000, geen exclusief karakter heeft. Deze niet-exclusieve relatie moet echter wel duurzaam zijn; dit is het geval wanneer de relatie voldoende vergeleken kan worden met de staat van een huwelijk. De vraag 'Wat is duurzaam?' moet in de toekomst door de jurisprudentie worden beantwoord. Het begrip 'duurzame relatie' zal meer vorm krijgen aan de hand van concrete zaken uit de praktijk. Voorlopig krijgen de betrokken partners de vraag om een relatieverklaring te tekenen en een partnervragenlijst in te vullen. Daarnaast moet er ook een ongehuwdverklaring worden overlegd bij de aanvraag. Mocht er sprake zijn van het onderhouden van meerdere relaties, dan kan dit een aanleiding zijn voor de IND om nader onderzoek te doen naar de duurzaamheid van de relatie die recht zou geven op verblijf in Nederland.

Het blijft belangrijk dat de verblijfsvergunning voor gezinshereniging slechts aan één echtgenoot/echtgenote of (geregistreerd) partner tegelijk wordt verleend. Het is dus niet mogelijk dat er op basis van een duurzame relatie met 1 persoon tegelijkertijd meerdere verblijfsvergunningen kunnen worden afgegeven aan verschillende migranten. De beleidswijziging heeft ook tot gevolg dat reeds afgegeven verblijfsvergunningen niet kunnen worden ingetrokken als de betreffende migrant tijdens zijn/haar verblijf meerdere duurzame relaties heeft (gehad).

Deze aanpassing werd ingevoerd om de praktijk in overeenstemming te brengen met jurisprudentie uit 2021. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 24 november 2021<sup>103</sup> werden verduidelijkingen gegeven over de voorwaarden van exclusiviteit van niet-gehuwde partnerschappen.

#### Aanpassing beleid voor verblijf van niet-EU familieleden van EU-burgers op grond van Artikel 20 (VWEU)

Op 22 juni 2023 deed het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) uitspraak in zaak C-459/20, die draaide om de voorwaarden voor verblijf op grond van artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), ook wel: Chavez-verblijfsrecht.<sup>104</sup> Het ging in die zaak om een minderjarige Unieburger die bij zijn oma en tante in Thailand woonde en nooit in de Europese Unie had verbleven. Dit terwijl zijn moeder in Nederland verbleef en hier ook verblijfsrecht wilde. De vraag was of in dit geval de ouder een afgeleid verblijfsrecht toekwam op basis van artikel 20 VWEU en zo ja, onder welke omstandigheden en hoe? Het Hof beantwoordde de vraag bevestigend, zolang de minderjarige Unieburger de intentie had zich snel bij de betreffende ouder te voegen. Of het wel of niet in het belang is van de minderjarige Unieburger om naar de EU te komen is geen omstandigheid die de lidstaat bij die beslissing mag betrekken. Dat de betreffende ouder van deze minderjarige Unieburger een periode geen zorgtaken had verricht mocht niet doorslaggevend worden geacht, omdat zij vanaf de datum van de beslissing wel zorgtaken kon verrichten.<sup>105</sup>

100 Centraal bureau voor de Statistiek (CBS), 'Gezinsmigratie'.

101 EMN Glossary 8.0, 'Gezinshereniging'.

102 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IB 2023/36 Afdelingsuitspraak exclusiviteitseis bij ongehuwde partnerrelaties', 26 april 2023.

103 ECLI:NL:RVS:2021:2550.

104 HvJEU, C-459/20, 22 Juni 2023.

105 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IB 2023/49 Gevolgen van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in zaak C-459/20', 7 juli 2023.

Hoewel de IND-praktijk op de meeste punten al in lijn was met de uitspraak van het hof, voerde men drie wijzigingen door in het beslissen over verblijf op basis van artikel 20 van het VWEU:

- 1) Artikel 20 VWEU kan voortaan ook de basis zijn voor het verblijf van de ouder van buiten de EU in Nederland als het Nederlandse kind buiten de EU verblijft, en zelfs wanneer het kind nooit in de Europese Unie verbleef, maar alleen als de intentie bestaat dat het kind zich snel bij de ouder in Nederland zal voegen.
- 2) Een aanvraag voor verblijf op basis van artikel 20 VWEU mag niet langer worden geweigerd op grond van het feit dat overplaatsing van het kind naar Nederland niet in het belang van het kind is. Alleen de ouder of de instantie met wettelijke autoriteit over het kind mag deze beslissing nemen.
- 3) Bij het beslissen over de aanvraag mag niet langer als doorslaggevend gelden dat de ouder van buiten de EU gedurende een bepaalde periode geen verzorgingstaken voor het kind heeft uitgevoerd.

### Herziening van de aanvraagprocedure 'toetsing aan het EU-recht voor de gezinsleden van EU-burgers'

Om efficiëntie in aanvraagprocedures te verbeteren voerde men op 1 juli 2023 een wijziging door in de aanvraagprocedure 'toetsing aan EU-recht voor personen van buiten de EU die familie zijn van EU-burgers'.<sup>106</sup> Eerder bestonden hiervoor twee aanvraagprocedures: één voor het familielid van buiten de EU en één voor de hoofdpersoon (EU-burger) die verblijfgever is van het betreffende familielid. In deze procedure moest de EU-burger een document (EU-registratiekaart) overleggen waaruit het rechtmatig verblijf in Nederland kon worden afgeleid. De aparte procedure voor de EU-burger is afgeschaft; de voorwaarde van rechtmatig EU-verblijf van de EU-burger blijft gelden, maar men beoordeelt dit bij de aanvraagprocedure van het familielid van buiten de EU. De EU-burger hoeft zich niet langer te registreren bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Neveneffect van de beleidswijziging is dat de betreffende EU-burger zich niet persoonlijk hoeft te melden bij een loket van de IND. De wijziging heeft de aanvraagprocedure voor een verblijfsvergunning voor familieleden van EU-burgers dus vereenvoudigd.

Tijdens de Covid-pandemie werd al duidelijk dat een vereenvoudigde beoordelingsmethode de IND in staat stelde om de aanvraag sneller te verwerken.

## 3.4 Studiemigratie

### Studiemigratie

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert een **student** in de context van EU-migratie als een onderdaan van een niet-EU-land die is toegelaten door een instelling voor hoger onderwijs en die is toegelaten tot het grondgebied van een EU-lidstaat, om als hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen die leidt tot een door de EU-lidstaat erkende kwalificatie van hoger onderwijs. Dit omvat diploma's, certificaten of doctoraten behaald aan een instelling voor hoger onderwijs, waarbij ook een voorbereidende cursus kan zijn inbegrepen, in overeenstemming met de nationale wetgeving, of een verplichte opleiding.<sup>107</sup>

In 2023 waren er geen beleidsontwikkelingen op het gebied van studiemigratie. Deze categorie komt, buiten de cijferanalyse in de tabel in dit hoofdstuk, dan ook niet verder aan bod. Wel trof men voorbereidingen voor toekomstige aanpassingen, zoals het voorstel voor de Wet internationalisering in balans (WIB), om de internationalisering van het hbo en wo in evenwicht te brengen (zie hiervoor [H2](#)).

<sup>106</sup> Staatscourant, 2023, nr. 17810.

<sup>107</sup> EMN Glossary 8.0, 'student'.

### 3.5 Overige ontwikkelingen

Het betreft hier ontwikkelingen die niet specifiek gaan over gezins-, studie- of arbeidsmigratie. Daarnaast zijn dit ook geen overkoepelende beleidsontwikkelingen, omdat ze maar op een beperkt deel van de reguliere migratie effect hebben.

#### Efficiënte verblijfsafhandeling op centraal servicepunt voor Internationaal Talent in Nijmegen

Vanaf 5 januari 2023 kregen internationale hoogopgeleide migranten, wetenschappelijke onderzoekers, studenten, startups en investeerders in de regio Nijmegen de mogelijkheid om al hun verblijfsformaliteiten te regelen op één centrale locatie: het *Lifeport Welcome Center* (LWC) op de campus van de Radboud Universiteit. Het LWC, de gemeente Nijmegen en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) bundelden hun krachten voor dit tweejarige pilotprogramma, waarmee alle formele stappen voor verblijf op één dag en op één plek kunnen worden afgehandeld, van inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) tot het ophalen van een verblijfsdocument.

Website van het Lifeport Welcome Center (LWC) op de campus van de Radboud Universiteit.



Het primaire doel van deze vernieuwing was het creëren van een toegankelijk publiek portaal voor buitenlands talent en studenten die zich bezighouden met nieuwe ontwikkelingen, innovatie en onderwijs op het gebied van voedsel, gezondheid en energie. Naast internationale hoogopgeleide medewerkers, hun families en studenten, is het servicepunt ook toegankelijk voor andere migranten die in deze regio willen wonen en werken. De IND stelde specifiek het professionaliseren van haar diensten ten doel, door samen te werken met lokale overheden en een centraal punt te bieden voor betrokken migranten.

Deze innovatieve aanpak ontstond uit het gedeelde verlangen van de Radboud Universiteit, de provincie Gelderland, de *Economic Board of the Region Arnhem-Nijmegen*, de gemeente Nijmegen en de IND naar een regionale marketinginfrastructuur voor getalenteerd personeel en studenten. Het idee was om één centraal portaal te creëren waar alle relevante organisaties, inclusief immigratieautoriteiten, zich concentreerden, met als beoogd resultaat het bevorderen van mobiliteit voor studenten en expats en het stimuleren van de lokale economie.<sup>108</sup> In andere regio's in Nederland bestaan al vergelijkbare samenwerkingsverbanden, zoals het Brabantse Migratie Informatie Punt dat op 1 januari 2024 van start ging.<sup>109</sup>

<sup>108</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Local council and IND receive highly skilled migrants at Radboud campus in Nijmegen', 5 januari 2023.

<sup>109</sup> Brabant.nl, 'Arbeidsmigranten in Brabant krijgen advies en ondersteuning voor praktische zaken', 9 november 2023.



### Aanpassingen uitvoeringsregels Vreemdelingenwet betreffende een juiste handhaving van de EU-UK Withdrawal Agreement

Op 31 maart 2023 bracht de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een verandering aan in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc). De wijziging volgde op een opheldervraag van de Nederlandse regering aan de Europese Commissie over Artikel 15, Lid 2, van het *EU-UK Withdrawal Agreement*. Het antwoord van de Commissie verduidelijkte dat Britse onderdanen met een niet-duurzame Brexit-verblijfsvergunning maximaal 6 maanden per jaar afwezig mogen zijn uit Nederland, of in geval van belangrijke redenen, een totaal van 12 ononderbroken maanden. Bij overschrijding van deze maximaal verblijfsrechtelijk toegestane termijn van afwezigheid verliest de Britse onderdaan zijn verblijfsrecht op grond van de *EU-VK Withdrawal Agreement*.

De wijziging van 31 maart 2023 legde deze verblijfsrechtelijke consequentie vast in het beleid, maar de Nederlandse regering besloot om hier niet onmiddellijk op te handhaven vanwege de plotselinge en grote impact. Britse onderdanen konden zo eerst kennismaken van de verduidelijking in het beleid en daar tijdig op anticiperen. De verblijfsrechtelijke handhaving van de genoemde bepaling dat Britse onderdanen (en hun familieleden) maximaal 6 maanden per jaar buiten Nederland mogen verblijven wordt vanaf 1 oktober 2023 gehandhaafd.<sup>110</sup>

Het hoofddoel van deze aanpassing van het beleid was een correcte handhaving van Artikel 15, Lid 2, van het EU-UK Withdrawal Agreement. Om nadelige gevolgen voor de betrokken Britse onderdanen te voorkomen is voor bovenomschreven werkwijze gekozen.<sup>111</sup>

### Beleidswijziging interpretatie 'verplaatsing hoofdverblijf' in het vreemdelingenbeleid

Het Nederlandse vreemdelingenrecht kent de mogelijkheid om een verblijfsvergunning in te trekken wanneer de betrokken vergunninghouder zijn hoofdverblijf buiten Nederland vestigt ('verplaatsing hoofdverblijf', artikel 18 Vw). Uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor Nederland (AbRvS), gedaan op 18 oktober 2022<sup>112</sup> en 23 november 2022<sup>113</sup>, oordeelden dat de interpretatie van de term 'verplaatsing hoofdverblijf' in paragraaf B1/6.2.1 van de Vreemdelingen-circulaire (Vc) 2000 onvolledig was. In reactie daarop voerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 29 september 2023 een belangrijke wijziging door.

Door de genoemde uitspraken is deze intrekingsgrond niet meer in alle gevallen te gebruiken in gezinsmigratiezaken. Verplaatsing van het hoofdverblijf biedt onvoldoende grond om de verblijfsvergunning in te trekken; andere relevante feiten moeten hierbij worden betrokken.

De beleidsverandering omvatte daarom een aanvullende bepaling aan paragraaf B1/6.2.1 van de Vc 2000. Concreet hield deze toevoeging in dat bij het verplaatsen van het hoofdverblijf niet alleen de duur van het verblijf buiten Nederland in beschouwing moet worden genomen, maar ook andere relevante feiten en de intentie van de betrokkene (zoals gedefinieerd in Artikel 22, lid 2, onder a van de Vreemdelingenwet 2000). De beleidswijziging bracht het nationale beleid in overeenstemming met de genoemde uitspraken van de AbRvS. Met deze aanpassing wil de overheid onvolledige interpretaties voorkomen en zorgen voor een consistente toepassing van de term 'verplaatsing hoofdverblijf' zoals bedoeld in de wet.<sup>114</sup>

110 De verblijfsrechtelijke handhaving van de bepaling dat de Britse onderdaan vanwege een belangrijke reden maximaal 12 aaneengesloten maanden uit Nederland afwezig mag zijn, is sinds 1 april 2024 van toepassing.

111 Staatscourant, 2023, nr. 9373.

112 ECLI:NL:RVS:2022:2984.

113 ECLI:NL:RVS:2022:3367.

114 Staatscourant, 2023, nr. 26470.

# 4 Asiel (internationale bescherming)

Het evalueren en verwerken van asielaanvragen en het verlenen van internationale bescherming zijn integrale onderdelen van het Nederlandse migratiebeleid. Ontwikkelingen in opvangcapaciteiten, beslistermijnen en andere beleidswijzigingen op het gebied van migratie en asiel hebben vanzelfsprekend ook een grote invloed op het leven van aanvragers van internationale bescherming. De belangrijkste drijfveren achter de asielbeleidsontwikkelingen van het afgelopen jaar omvatten hoge aantallen asielaanvragen, het tekort aan opvangplekken en een samenspel van juridische en praktische overwegingen en ontwikkelingen in landen van herkomst. De IND kon veel aanvragen niet tijdig afhandelen door een gebrek aan capaciteit.

Dit hoofdstuk biedt een gedetailleerd overzicht van de voornaamste ontwikkelingen in het Nederlandse asielbeleid in 2023, inclusief statistische gegevens over het aantal ontvangen asielaanvragen en de verschillende beleidswijzigingen naar aanleiding van geopolitieke omstandigheden. Daarnaast lees je in dit hoofdstuk over de veranderingen in het opvangbeleid en in de informatievoorzieningen en over de maatregelen die zijn genomen met betrekking tot overlast gevende asielzoekers en de nationale veiligheid.

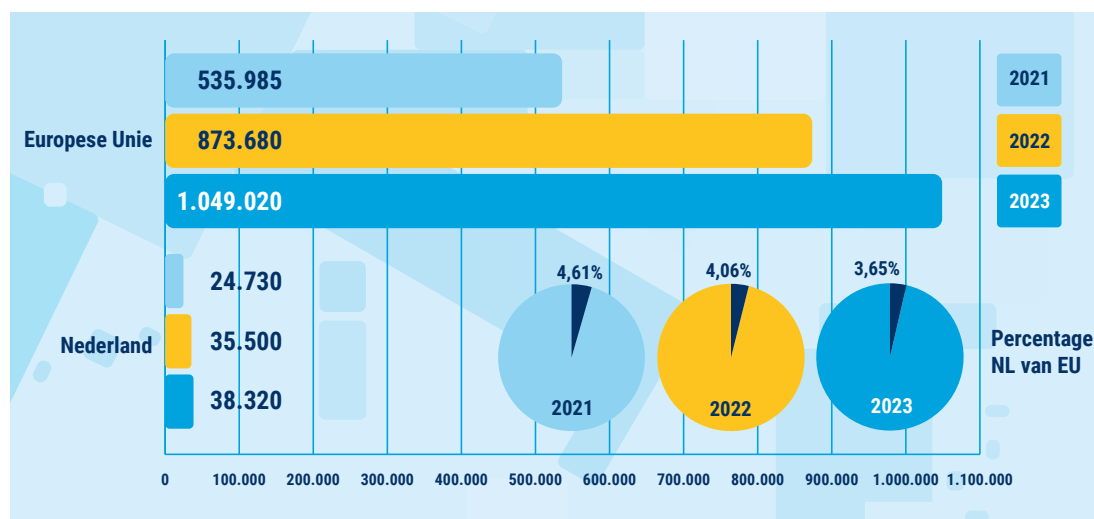
## Asiel

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert asiel als een vorm van bescherming gegeven door een land op zijn territorium, gebaseerd op het beginsel van *non-refoulement* (ofwel niet-uitwijzing) en internationaal of nationaal erkende rechten voor vluchtelingen en subsidiair beschermden. Een migrant kan, in beginsel, in aanmerking komen voor een asielvergunning wanneer hij of zij geen bescherming kan krijgen in het land van herkomst of verblijf, met name bij vervolging vanwege ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.<sup>115</sup> Voor het Nederlandse woord 'asiel' hanteren veel andere landen de term 'internationale bescherming'. Asielstatushouders zijn dan 'begunstigden van internationale bescherming'. In dit hoofdstuk worden beide termen afwisselend gebruikt.

## Asiel in Nederland: de cijfers

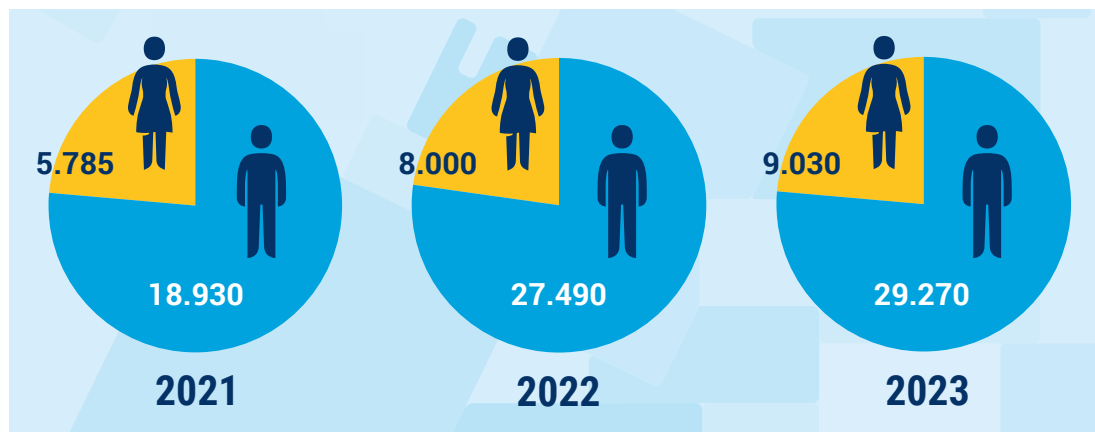
**Figuur 2:**  
Aantal eerste asiel-  
aanvragen in Nederland  
en Europa.

Bron: Eurostat



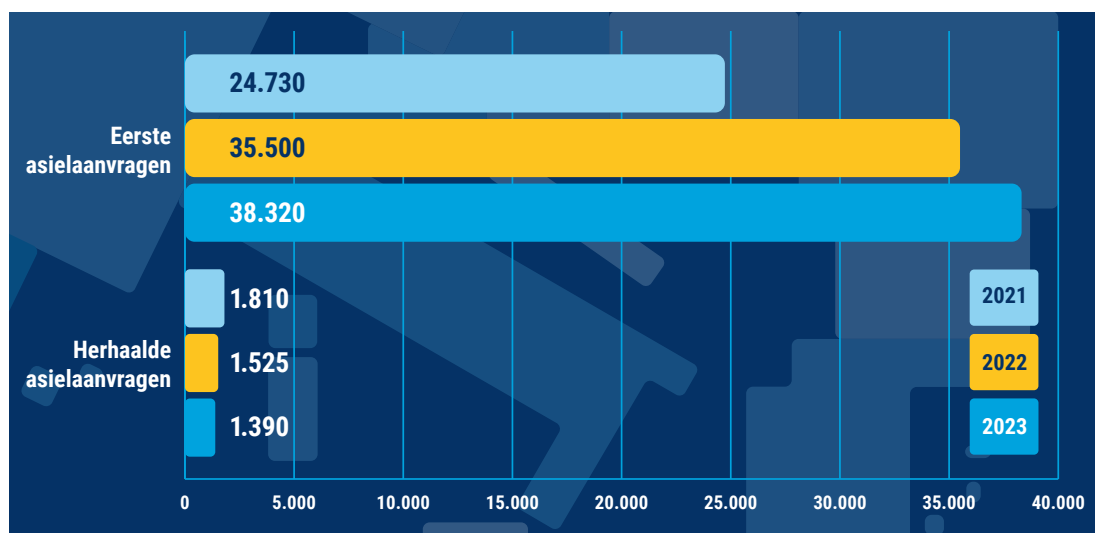
**Figuur 3:**  
Aandeel mannen en vrouwen die asiel aanvragen in Nederland.

Bron: Eurostat



**Figuur 4:**  
Aantal eerste asiel-aanvragen en herhaalde asiel-aanvragen in Nederland.

Bron: Eurostat



## Hervestiging

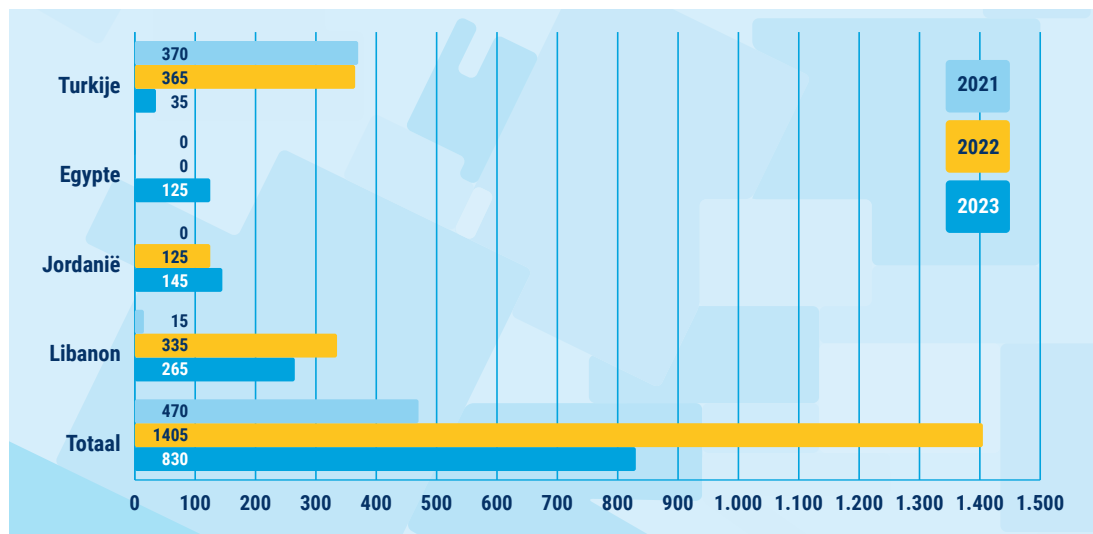
Hervestiging in EU-context betreft het op voordracht van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) overbrengen van een onderdaan van een derde land, asielzoeker of een staatloze die in aanmerking komt voor internationale bescherming, van een land buiten de EU/EER naar een EU-lidstaat die ermee heeft ingestemd betrokkene toe te laten. Deze overdracht is het resultaat van een verzoek van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) en gebaseerd op de behoefte aan internationale bescherming van deze asielzoekers. De lidstaat zal hen toelaten door de vluchtelingenstatus toe te kennen<sup>[1]</sup> of een status die onder nationale en EU-wetgeving dezelfde rechten en voordelen biedt als de vluchtelingenstatus.<sup>[2]</sup>

[1] Een vluchteling blijft in de zin van art. 2(d) van Richtlijn 2011/95/EU (Herschikte kwalificatierichtlijn).

[2] EMN Glossary 8.0, 'Resettlement'.

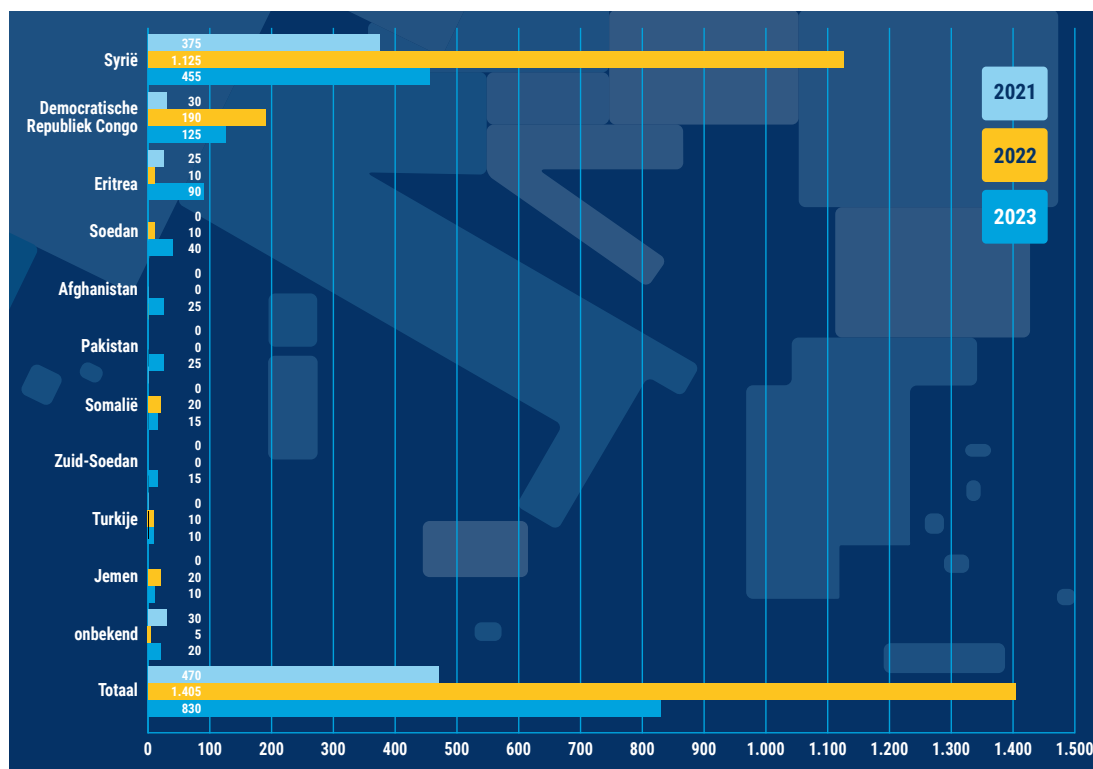
**Figuur 5:**  
Hervestiging naar  
Nederland per land  
van verblijf in 2021,  
2022 en 2023.

Bron: Eurostat



**Figuur 6:**  
Hervestiging naar  
Nederland per land  
van burgerschap in  
2021, 2022 en 2023.

Bron: Eurostat



## 4.1 Algemene ontwikkelingen

### Afschaffing schriftelijk horen bij kansrijke asielaanvragen

Bij schriftelijk horen ontvangt de asielzoeker een vragenlijst van de IND waarin hij of zij schriftelijk de reden voor de asielaanvraag in Nederland moet toelichten. Het schriftelijk gehoor, dat het fysieke, mondelinge verhoor vervangt, werd in Nederland toegepast bij asielzoekers die hoogstwaarschijnlijk in aanmerking kwamen voor een verblijfsvergunning.

Nederland was het enige land in de Europese Unie dat schriftelijk horen toepaste voor asielzoekers die hoogstwaarschijnlijk in aanmerking komen voor asiel. Sommige Tweede Kamerleden waren van mening dat Nederland daarmee aantrekkelijker was voor deze groep migranten. Daarnaast stelden deze Kamerleden dat de asielprocedure minder grondig verliep, omdat de IND bij een schriftelijk gehoor niet in staat is om vervolgvragen te stellen.

Op 27 september 2023 dienden twee Kamerleden een motie in<sup>116</sup> om het schriftelijk horen voor de betreffende groep asielzoekers af te schaffen. Op 10 oktober nam de Tweede Kamer de motie aan.<sup>117</sup> De IND is sindsdien gestopt met het schriftelijk horen.

### Verruiming van het begrip 'politieke overtuiging'

Op grond van het Vluchtelingenverdrag kan iemand in aanmerking komen voor een asielstatus wanneer hij of zij vervolgd wordt vanwege zijn of haar politieke overtuiging. De IND wijzigde op 13 november 2023 de definitie van het begrip 'politieke overtuiging'<sup>118</sup> in de werkinstructies, naar aanleiding van een uitspraak van het Europese hof van Justitie (HvEU)<sup>119</sup>. Sindsdien hanteert de IND een bredere definitie van het begrip.

Als een asielzoeker verklaart dat hij of zij een mening of gedachte heeft of uit, kan dit al worden beschouwd als een politieke overtuiging. Daarnaast hoeft 'politieke overtuiging' niet meer een fundamenteel of essentieel onderdeel te zijn van de persoonlijke identiteit van de asielzoeker, om als zodanig gedefinieerd te worden.

De beoordeling van de vrees voor vervolging moet rekening houden met de sterkte van de verklaarde politieke overtuiging en de activiteiten die de asielzoeker mogelijk al heeft ondernomen om die overtuiging uit te drukken.

### Intrekken tijdelijke maatregel uitstel gezinshereniging

Sinds augustus 2022 hanteerde Nederland, op initiatief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, een tijdelijk uitstel van de uitgifte van inreisvisa voor gezinsleden van begunstigden van internationale bescherming<sup>120</sup>. Het uitstel bleef van kracht totdat de begunstigde van internationale bescherming over geschikte accommodatie in Nederland beschikte om alle gezinsleden onder te brengen. Wanneer er in totaal 15 maanden waren verstreken tussen indiening en afdoening van de aanvraag van de MVV, gold het uitstel niet meer. Het kabinet voerde deze maatregel in om de druk op de opvangfaciliteiten voor asielzoekers te verlichten. Zie voor overige maatregelen betreffende de opvang [paragraaf 4.4](#) van dit hoofdstuk.

De Raad van State (RvS) oordeelde<sup>121</sup> op 8 februari 2023 dat deze maatregel in strijd was met zowel het Nederlandse als het Europees recht. De staatssecretaris moet er sindsdien voor zorgen dat de gezinsleden van een statushouder die in aanmerking komt voor gezinshereniging weer, net als voor de maatregel, onmiddellijk na goedkeuring van de aanvraag naar Nederland mag reizen. De maatregel werd op 9 februari definitief afgeschaft<sup>122</sup>.

### Wijziging beoordeling intrekking wegens het verstrekken van onjuiste informatie

Op 25 januari 2023 oordeelde de Raad van State (RvS) dat de IND bij de beoordeling van de intrekkingprocedure voortaan altijd moest beoordelen of het verstrekken van onjuiste informatie tijdens een aanvraag doorslaggevend is geweest voor het verlenen van de status van internationale bescherming.

Als blijkt dat de aanvrager onjuiste informatie heeft verschaft, mag de IND een vergunning niet intrekken zonder de afweging te maken of een tijdelijke verblijfsvergunning voor asiel zou zijn verleend wanneer de juiste informatie ten tijde van de aanvraag bekend was geweest. Deze wijziging<sup>123</sup> in de werkinstructie van de IND komt tegemoet aan de uitspraak van de RvS.

116 Tweede Kamer, 'Motie van de leden Brekelmans en Van den Brink over het afschaffen van schriftelijk horen voor kansrijke asielzoekers', 27 september 2023.

117 Kamerstukken II, 2023-2024, 19637, nr. 3173.

118 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'IB 2023/77 Werkwijze politieke overtuiging n.a.v. Hofuitspraak – Immigratie- en Naturalisatiedienst', 13 november, 2023.

119 C-151/22, 21 september 2023.; ECLI:EU:C:2023:688.

120 Kamerstukken II, 2021-2022, 19 636 nr. 2922

121 Raad van State, 'Staatssecretaris J&V mag de nareismaatregel niet toepassen', 8 februari 2023.

122 Rijksoverheid, 'Beslisnota bij Kamerbrief over uitspraak RvS over de nareismaatregel', 9 februari 2023,

123 Staatscourant, 2023, 9373. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-9373.html>

### Extra uitgaven asiel, bewaken en beveiligen en jeugdbescherming

Hogere rentetarieven, de toegenomen aantallen asielzoekers en de oorlog in Oekraïne leidden in 2023 tot budgettaire tegenvallers. De regering kondigde daarom op 28 april<sup>124</sup> om extra uitgaven aan, om de aanvullende kosten voor de asielketen tot 2026 en investeringen in jeugdbescherming, toezicht en beveiliging te dekken.

## 4.2 Ontwikkelingen naar aanleiding van het toegenomen aantal asielaanvragen

Het aantal eerste asielaanvragen nam de afgelopen jaren aanzienlijk toe (zie **figuur 1**). In 2022 was dit aantal bijna 60% hoger dan in 2019. In dezelfde jaren nam ook het aantal beslissingen over eerste asielaanvragen toe, maar niet genoeg om gelijke trend te houden met de toename van aanvragen. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid besloot al in 2022 om de beslistermijn voor alle asiel-aanvragen te verlengen van 6 naar 9 maanden.

### Continuering verlenging wettelijke beslistermijn asielaanvragen

In 2023 nam het aantal asielaanvragen opnieuw toe. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) was niet in staat om alle asielaanvragen te verwerken binnen de wettelijke termijn van 6 maanden. Daarom continueerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid<sup>125</sup> de verlenging van de beslistermijn naar 9 maanden voor de in 2023 ingediende asielaanvragen. Dit moest de IND in staat stellen om binnen de wettelijke termijnen te kunnen beslissen op de asielaanvragen.

### Start project 'Bespoediging afdoening asiel' (BAA)

Vanwege de aanhoudende stijging van het aantal asielaanvragen en de oplopende achterstanden startte de IND op 1 mei 2023<sup>126</sup> met het project 'Bespoediging afdoening asiel' (BAA). In dit project richt de IND zich op het projectmatig behandelen van asielzoekers die een grote kans maken op een inwilliging van hun aanvraag vanwege de situatie in hun land van herkomst. Door het project BAA kunnen deze aanvragen versneld afgehandeld worden. Dit gebeurt door bijvoorbeeld gericht en korter te horen en door te horen op locatie en zo efficiënter te plannen. Daarnaast zette de IND meer extern personeel in om tekenbevoegde IND-medewerkers administratief te ondersteunen.

Het doel van project BAA is om voor 1 augustus 2024 13.000 extra zaken te behandelen. Na evaluatie wordt gezien hoe, bij succes, de opgedane ervaringen structureel kunnen worden ingericht in de organisatie van de IND.

## 4.2 Dublinprocedures

### Dublin-verordening

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert de Dublinverordening als een verordening waarin objectieve criteria zijn vastgelegd om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag voor internationale bescherming. Vaak is het land waar de migrant van buiten de EU/EER voor het eerst het Schengengebied is binnengekomen verantwoordelijk, of het land waar zijn of haar gezinsleden of verwanten met een verblijfsvergunning al verblijven. Het uitgangspunt is dat wanneer een lidstaat als verantwoordelijk is aangewezen, dit land ook verantwoordelijk is voor de eventueel nadien ingediende asielverzoeken door dezelfde aanvrager. Als wordt vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, vindt er een Dublin-overdracht plaats. De aanvrager (ook wel Dublinclaimant) wordt dan overgebracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor de inhoudelijke behandeling van de aanvraag voor internationale bescherming<sup>127</sup>.

124 Rijksoverheid, 'Extra uitgaven asiel, bewaken en beveiligen en jeugdbescherming', 28 april 2023.

125 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Verlengen wettelijke beslistermijn asielaanvragen', 3 februari 2023. pdf ([overheid.nl](https://overheid.nl))

126 Kamerbrief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over stand van zaken IND en rapport over migratieketen van 13 juli 2023, 4646958. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/07/13/tk-stand-van-zaken-ind-en-rapport-ey-migratieketen>

127 EMN Glossary 8.0, 'Dublin Convention'.

### Dublin-overdrachten naar Kroatië hervat

Op 20 januari 2023 informeerde<sup>128</sup> de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer over de hervatting van overdrachten van Dublinclaimanten. Eerder, op 13 april 2022, oordeelde de Raad van State (RvS) dat er geen migranten van Nederland naar Kroatië konden worden overgedragen op basis van de Dublinverordening zolang de situatie voor Dublinclaimanten in dat land niet door de Nederlandse regering was onderzocht.

Op 13 september 2023 bevestigde de RvS dat uit onderzoek bleek dat de Kroatische autoriteiten zich hielden aan de Europese Dublinverordening en dat Dublinclaimanten in Kroatië opvang en toelating tot de nationale asielprocedure kregen. Naar het oordeel van de RvS mocht de staatssecretaris op basis van de bevindingen uit het door hem verrichte onderzoek uitgaan van het interstatelijk vertrouwensbeginsel ten aanzien van Kroatië. Dit betekende dat Nederland mocht veronderstellen dat de behandeling van Dublinclaimanten in Kroatië in overeenstemming was met bepalingen uit internationale verdragen.

### Opschorten Dublin-overdrachten naar Italië

Op 26 april 2023 oordeelde<sup>129</sup> de Raad van State (RvS) dat Nederland ten aanzien van Italië niet van het interstatelijk vertrouwensbeginsel uit kon gaan. Uit berichtgeving van de Italiaanse autoriteiten leidde de RvS af dat er voor Dublinclaimanten in Italië geen opvangfaciliteiten beschikbaar waren. Hierdoor bestond het risico dat zij bij een overdracht aan Italië terecht kwamen in een situatie die niet voldeed aan de internationale standaarden voor de belangrijkste basisbehoeften zoals onderdak, eten en stromend water.

In reactie op deze uitspraak nam de IND vanaf dat moment geen overdrachtsbeslissingen meer in Italiaanse Dublinzaken en behandelde de IND deze asielaanvragen zelf. Nader onderzoek naar de opvangsituatie in Italië door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid was volgens de RvS niet zinvol, omdat de Italiaanse autoriteiten zelf aangaven dat overdrachten vanwege het gebrek aan opvangfaciliteiten niet meer mogelijk waren.

### Uitspraak RvS betreffende tijdslimieten voor Dublin-overdracht

De Raad van State (RvS) oordeelde<sup>130</sup> op 5 juli 2023 dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de uitvoering van een overdrachtsbesluit niet mocht opschorten zolang er bezwaar of beroep liep tegen de weigering van verblijf wegens mensenhandel.

De Dublinverordening stelt dat de overname van Dublinclaimanten in beginsel binnen 6 maanden na de terug- of overname van de verantwoordelijke lidstaat moet plaatsvinden. Het verstrijken van de overdrachtstermijn heeft tot gevolg dat de terug- of overnameverplichting vervalt en dat de lidstaat die de betreffende migrant wil overdragen zelf verantwoordelijk wordt voor de inhoudelijke behandeling van het asielverzoek. In de genoemde uitspraak heeft de RvS geoordeeld dat de opschorting van de overdrachtstermijn in strijd is met de Europese Dublinverordening.

Het oordeel van de RvS kwam voort uit een tegen de aangespannen IND zaak. Een asielzoeker die zowel in Italië als in Nederland een asielaanvraag indiende, maakte tegelijkertijd in Nederland melding van mensenhandel. De IND classificeerde dit als een aanvraag voor een reguliere verblijfsvergunning van een slachtoffer van mensenhandel, en wees de aanvraag af. Omdat de aanvrager het bezwaar op deze afwijzing in Nederland mocht afwachten kon deze persoon in de tussentijd niet worden overgedragen aan Italië. De RvS moest beoordelen of het bezwaar van een slachtoffer van mensenhandel in de reguliere procedure de overdrachtsperiode naar Italië al dan niet opschortte tot maximaal 18 maanden. De IND verwerkte de uitspraak in de berekening van de uiterste termijn voor de overdracht van Dublinclaimanten en paste het beleid hierop aan.

128 Kamerstukken II, 19637 nr. 3061. <https://zoek.officiëlebevestigingen.nl/kst-19637-3061.html>

129 Kamerbrief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over Italiaanse Dublinzaken van 23 mei 2023, 4639784. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/05/23/tk-italiaanse-dublinzaken>

130 Raad van State, 'Staatssecretaris moet beleid aanpassen over opschorten van overdrachtstermijn in Dublinzaken', 5 juli 2023.

### Uitspraak RvS betreffende opschorten overdrachtstermijn n.a.v. voorlopige voorziening

#### Voorlopige voorziening

Een voorlopige voorziening is een juridische maatregel die wordt genomen door een rechter om tijdelijk een bepaalde situatie te regelen of te handhaven in afwachting van een definitieve uitspraak in een zaak. In de context van migratie is een voorlopige voorziening een juridische stap die wordt genomen om een bepaalde migratiebeslissing op te schorten of te wijzigen totdat er een definitieve uitspraak is gedaan over de zaak.

Als een asielzoeker in beroep gaat tegen de beslissing om de aanvraag af te wijzen op grond van de Dublinverordening (dus omdat een andere EU-lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag), dan kan de rechter een voorlopige voorziening opleggen. Daarmee wordt de termijn van 6 maanden opgeschort waarbinnen de asielzoeker moet worden overgedragen aan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag.

Op 22 november 2023 oordeelde<sup>131</sup> de Raad van State (RvS) dat de uiterste overdrachtstermijn van 6 maanden in Dublinzaken in hoger beroep alleen kan worden opgeschort door een voorlopige voorziening van de RvS als de rechtbank in die zaak in eerste aanleg al een dergelijke voorlopige voorziening heeft getroffen in afwachting van het beroep in eerste aanleg. Dit geldt voor alle voorlopige voorzieningen, ongeacht of ze zijn ingediend door de vreemdeling of de IND.

### 4.3 Wijzigingen naar aanleiding van ontwikkelingen in herkomstlanden

#### Veilige landen van herkomst

Om asielaanvragen sneller te kunnen behandelen, heeft het kabinet een lijst met veilige landen van herkomst opgesteld. Asielzoekers uit deze landen komen bijna nooit in aanmerking voor bescherming. De lijst kent voor bepaalde groepen een uitzonderingspositie, bijvoorbeeld journalisten die kritisch zijn over het regime in deze landen, maar ook religieuze minderheden of LHBTI. De lijst is dynamisch; er kunnen landen bijkomen of afgaan.

#### Tweejaarlijkse (her)beoordeling veilige landen van herkomst

Sinds 2021 moet het kabinet, volgens uitspraak van de Raad van State (RvS), de aanwijzing van 'veilig land van herkomst' in de Vreemdelingencirculaire 2000 elke twee jaar opnieuw beoordelen.

In 2023 zijn de volgende landen opnieuw beoordeeld<sup>132</sup> als 'veilige landen van herkomst': Georgië, Marokko, Tunesië, Albanië, Noord-Macedonië, Montenegro, Ghana en Senegal. Voor Marokko, Tunesië en Senegal wordt een uitzondering gemaakt voor mensen die te maken hebben met mogelijke strafrechtelijke vervolging. Hierbij gaat het om mensen die kunnen aantonen dat hun rechten en vrijheden in niet kunnen worden gegarandeerd door de staat.

Voor Ghana en Senegal is op basis van de geraadpleegde bronnen geconcludeerd dat er geen aanleiding is om de eerder gemaakte uitzondering ten aanzien van personen die te maken krijgen met discriminatie voort te zetten. Voor journalisten en LHBTI geldt deze uitzondering in Ghana nog wel.

De tijdelijke opschorting van Oekraïne als veilig land van herkomst duurde het hele jaar 2023 voort.

#### Uitstel van beslissingen op asielaanvragen van Oekraïners

#### Besluitmoratorium

Een besluitmoratorium is een besluit dat wordt genomen door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om voor een bepaalde categorie asielzoekers (bijvoorbeeld uit een bepaald land of bepaalde regio) de termijn voor het nemen van een asielbeslissing wordt verlengd. Dit besluit kan worden genomen als naar verwachting sprake is van een korte periode van onzekerheid in de situatie van dit land of regio. Een besluitmoratorium kan tot maximaal 21 maanden worden verlengd.

131 Raad van State, 'Voorlopige voorziening in hoger beroep leidt niet altijd tot opschorting overdrachtstermijn Dublinzaken', 22 september 2023.

132 Staatscourant, 2023, 24054. <https://cmr.jur.ru.nl/cmr/tbv/tbv13/23/wbv.2023.21.pdf>



Op 16 maart 2023 besloot de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om de behandeling van asielaanvragen van Oekraïners die niet vallen onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming nogmaals met 6 maanden op te schorten, tot 28 augustus 2023, vanwege de onduidelijke situatie in Oekraïne. Dit besluitmoratorium is op 28 februari 2022 voor 6 maanden ingesteld en werd in augustus 2022 al eens verlengd. Op 4 september 2023 verlengde de staatssecretaris het besluitmoratorium nogmaals met 3 maanden, tot 28 november 2023.

Een nieuwe verlenging van het besluitmoratorium voor terugkeer naar Oekraïne was niet mogelijk. Toch zal er, zolang de Tweede Kamer niet verder is geïnformeerd over de werkwijze ten aanzien van deze groep, geen gedwongen terugkeer naar Oekraïne plaatsvinden.

Voor het uitbreken van de oorlog in Oekraïne gold het land ook als een veilig land van herkomst. Wanneer er onzekerheid is over de situatie in een land van herkomst kan het kabinet beslissingen op asielaanvragen tijdelijk uitstellen. Omdat de situatie in Oekraïne onduidelijk bleef, schortte de staatssecretaris in 2022 ook de aanduiding van Oekraïne als veilig land van herkomst op.

**Hoofdstuk 5** van dit Jaaroverzicht gaat dieper in op de gevolgen van de oorlog in Oekraïne op het asiel- en migratiebeleid.

#### **Uitstel beslissingen en terugkeer van Soedanezen**

De gevechten die in april 2023 uitbraken tussen het Soedaneese leger en de paramilitaire groepen van de Rapid Support Forces (RSF) leidden tot een grote onzekerheid betreffende de veiligheidssituatie in Soedan. Ondanks verschillende aangekondigde staakt-het-vuren, hield het conflict aan en verspreidde zich over Soedan. Er is weinig informatie beschikbaar over de impact van de gevechten op burgers en of het zal escaleren tot een langdurig conflict.

**Ongeveer 4.000 mensen zijn naar Zuid-Soedan gevluht sinds het geweld in april uitbrak in Soedan.**

Foto: IOM 2023



De onzekerheid leidde ertoe dat de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 26 juni 2023 aangekondigde<sup>133</sup> om beslissingen op asielaanvragen van en het uitvoeren van terugkeerbesluiten aan Soedanezen voor 6 maanden uit te stellen. Dit betekende dat de IND vanaf dat moment geen beslissingen nam over asielaanvragen van Soedanezen en dat de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) tijdelijk geen Soedanezen uitzette naar Soedan. Zij behielden in deze periode hun recht op opvang.

133 Kamerbrief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over besluit en vertrekmoratorium Sudan van 26 juni 2023, 4652677. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/26/tk-besluit-en-vertrekmoratorium-sudan>

Op 19 december besloot de staatssecretaris<sup>134</sup> om asielbeslissingen en terugkeerbesluiten voor Soedanezen opnieuw uit te stellen voor een periode van 6 maanden.

### Opschorting uitstel beslissingen en terugkeer van Russen

Het ministerie van Buitenlandse Zaken publiceerde op 31 maart 2023 een ambtsbericht<sup>135</sup> over ontwikkelingen binnen de Russische Federatie. Dit bericht leidde tot een besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, op 29 juni 2023,<sup>136</sup> om beslissingen en terugkeerbesluiten voor Russische dienstplichtigen niet meer uit te stellen. In de praktijk betekende dit dat de IND weer beslissingen kon nemen op asielaanvragen op basis van dienstweigering en ontduiking of desertie van Russische militaire dienst. De IND beoordeelt deze aanvragen sindsdien weer op individuele gronden, aan de hand van het algemene beleidskader en met inachtneming van de informatie in het ambtsbericht.

### Uitstel beslissingen en terugkeer van Palestijnen

Vanwege het aanhoudende conflict in de Gazastrook is de algemene veiligheidssituatie in Gaza slecht. In mindere mate geldt dit ook voor de veiligheidssituatie op de Westelijke Jordaanoever, waarbij bronnen hebben aangegeven dat er een toename is waargenomen in het geweld van Israëliische kolonisten tegen de Palestijnen die er leven en invallen door het Israëliische leger. Voor beide gebieden is het onzeker hoe dit zich de komende periode zal ontwikkelen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid kondigde<sup>137</sup> op 19 december 2023 uitstel aan van beslissingen en terugkeerbesluiten voor asielzoekers uit de Palestijnse gebieden. De IND nam sindsdien geen beslissingen over Palestijnse aanvragen en de DT&V zette vanaf dat moment geen Palestijnen uit na een (eerdere) afwijzing van de IND. De betreffende mensen behielden hun recht op opvang.

## 4.4 Maatregelen in reactie op tekorten in de asielopvang

### Verlenging COA-Meerjarenstrategie

De effecten van de oorlog in Oekraïne, het toegenomen aantal vluchtelingen, de wooncrisis en de energiecrisis leidden tot een aanpassing van de Meerjarenstrategie 2020-2025 van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)<sup>138</sup>. Het COA koos voor een duidelijke rangschikking van doelstellingen op basis van mondiale ontwikkelingen. De belangrijkste prioriteiten voor 2023 waren:

- Stabiele huisvesting door het gebruik van kleinere opvanglocaties;
- Bevordering van de uitstroom van statushouders naar een reguliere woning;
- Werken aan de wendbaarheid en uitvoeringskracht van het COA;
- Operationalisering van *public affairs* en stakeholdermanagement.

Gezien de huidige politieke en maatschappelijke ontwikkelingen is het niet langer realistisch om aan te nemen dat COA al zijn doelen in 2025 zal bereiken. Daarom is het behalen van de doelstellingen van de meerjarenstrategie met één jaar verlengd, tot 2026.

### Openen nieuwe opvangplekken

Om te voorkomen dat er tekorten aan opvangplaatsen ontstonden kondigde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 10 februari<sup>139</sup> een pakket maatregelen aan voor COA, om per 1 juli 2023 19.000 extra opvangplaatsen te creëren.

134 Kamerbrief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over besluit en vertrekmoratorium Sudan, 26 juni 2023, 4652677. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/06/26/tk-besluit-en-vertrekmoratorium-sudan>

135 Rijksoverheid, 'Algemeen Ambtsbericht Russische Federatie (maart 2023)', 31 maart 2023.

136 Staatscourant, 2023, 17940, 'Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 28 juni 2023, nummer WBV 2023/17, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000'.

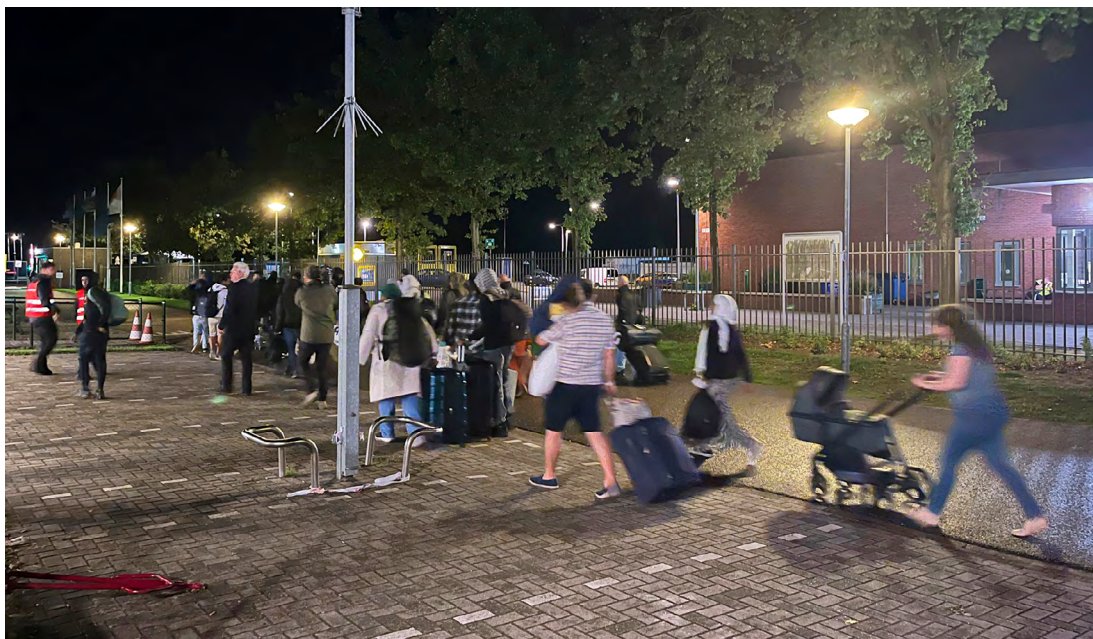
137 Kamerbrief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over Besluit en vertrekmoratorium Palestijnse Gebieden van 19 december 2023, 5004236. <https://www.rijks-overheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/12/19/tk-besluit-en-vertrekmoratorium-palestijnse-gebieden>

138 COA, 'Meerjarenstrategie 2020 – 2025 bijgesteld naar wereldwijde ontwikkelingen', 2 januari 2023.

139 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Uitwerking maatregelen opvangopgave', 10 februari 2023,

**Net gearriveerde  
asielzoekers lopen  
's avonds laat van het  
aanmeldcentrum naar  
de opvang van het COA  
in Ter Apel.**

Foto: Immigratie- en  
Naturalisatiedienst (IND)



De maatregelen bestonden uit het openhouden van sommige bestaande opvanglocaties, het openen van nieuwe locaties, het uitbreiden van hotelaccommodaties, het gebruik van flexibele accommodatie in asielzoekerscentra en het creëren van atypische opvangplaatsen.

#### **Intentieverklaring duurzame samenwerking tussen het COA en het Rode Kruis**

Het was ook in 2023 een opgave om te voorzien in voldoende opvanglocaties voor vluchtelingen. Het COA zocht daarom actief de samenwerking met andere partijen en onderzocht hoe nieuwe vormen van opvang en begeleiding konden bijdragen aan een toekomstbestendig en flexibel opvanglandschap. Kleinere opvanglocaties maakten hier deel van uit.

Het COA en het Rode Kruis tekenden op 7 juni 2023 een intentieverklaring<sup>140</sup> voor duurzame samenwerking. In samenwerking met het COA blijft het Rode Kruis zorgen voor de dagelijkse opvang van asielzoekers op bepaalde, vaak kleinere, opvanglocaties, maar dan op een meer structurele basis. Waar mogelijk en nodig zal het Rode Kruis zijn betrokkenheid uitbreiden. Het COA blijft verantwoordelijk voor de bewonersadministratie en behoudt de eindverantwoordelijkheid.

Voorheen werd het COA bij tekorten alleen tijdelijk ondersteund door de hulporganisatie. Door op kleine schaal voortdurend actief te blijven, kan er voortaan gemakkelijker meer hulp verleend worden wanneer dat nodig is. Daarnaast doen de medewerkers van het Rode Kruis op deze manier meer ervaring op met het werken in opvangcentra.

## **4.5 Maatregelen ten aanzien van integratie van asielzoekers**

In **hoofdstuk 7** worden alle beleidswijzigingen besproken die hebben plaatsgevonden in 2023. In deze paragraaf worden de wijzigingen besproken die specifiek toezien op internationale bescherming (asiel).

### **Afschaffing 24-weeken-eis voor verrichten van arbeid door asielzoekers**

Tot voor kort was in de wet vastgelegd dat asielzoekers maar 24 weken per jaar betaalde arbeid mochten verrichten. De Rijksoverheid stelde de limiet van 24 weken in om geen valse verwachtingen te geven over de uitkomst van hun aanvraag en om mogelijke dilemma's te voorkomen over de rechten en plichten die gepaard gaan met het verrichten van betaalde arbeid (zoals het meebetalen aan en in aanmerking komen voor sociale voorzieningen)<sup>141</sup>.

140 COA, 'Langdurige samenwerking tussen het COA en Rode Kruis', 7 juni 2023.

141 Kabinetsreactie onderzoek Regioplan 'Belemmeringen asielzoekers bij het toetreden tot de arbeidsmarkt', file (overheid.nl).

De Raad van State (RvS) oordeelde<sup>142</sup> op 29 november dat de limiet van 24 weken voor toegang tot de arbeidsmarkt voor aanvragers van internationale bescherming in strijd is met het Europees recht. Dit betekende dat het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de toegang van aanvragers tot de Nederlandse arbeidsmarkt niet langer mocht beperken tot 24 weken per jaar. Volgens de RvS belemmerde de 24-weken-eis de toegang van aanvragers tot de Nederlandse arbeidsmarkt, wat in strijd was met de EU-richtlijn over opvangvoorwaarden (2013/33/EU).

Door de 24-weken-eis waren aanvragers van internationale bescherming geen aantrekkelijke potentiële werknemers voor werkgevers. Vanwege arbeidstekorten wilden sommige werkgevers asielzoekers juist op structurele basis in dienst nemen. Voor sommige aanvragers had de belemmering grote gevolgen voor hun persoonlijke welzijn.

Deze uitspraak heeft grote gevolgen voor zowel werkgevers als asielzoekers die bereid zijn om meer dan 24 weken betaalde arbeid te verrichten. Sinds het vervallen van de 24-weken-eis kunnen asielzoekers die langer dan 6 maanden in de procedure zitten onbeperkt arbeid verrichten. De werkgever heeft dan wel een tewerkstellingsvergunning nodig.

#### Structurele financiering meedoenbalies en NT2-taallessen

De Meedoenbalie is een in 2021 gestart initiatief van het COA dat bijdraagt aan een zinvolle dagbesteding voor asielzoekers. Het is belangrijk dat AZC-bewoners zo snel mogelijk actief zijn in de samenleving. Asielzoekers kunnen zich bij Meedoenbalies aanmelden voor activiteiten als vrijwilligerswerk, sport, recreatie en soms betaald werk.

Omdat er geen structurele financiering was voor de Meedoenbalies en NT2-taallessen (Nederlands als tweede taal) bestond het risico dat het COA moest stoppen met deze initiatieven. Op 11 maart 2023 kondigde<sup>143</sup> het COA aan voortaan structurele financiering van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) te ontvangen voor de meedoenbalies en NT2-taallessen.

De NT2-taallessen maken het voor asielzoekers die verblijven in een opvanglocatie en een goede kans maken op het verkrijgen van een verblijfsvergunning mogelijk om te beginnen met taallessen.

## 4.6 Verbeteringen informatievoorziening asielzoekers

### Indicatie van wachttijden vermelden op website

Het stijgende aantal asielaanvragen zorgde het afgelopen jaar voor toenemende wachttijden. Dit leidde tot meer onzekerheid en angst onder asielzoekers. De IND plaatste een overzicht<sup>144</sup> op haar website om asielzoekers te informeren over de gemiddelde wachttijden voor gehoren. Op deze manier hoopte de IND meer duidelijkheid te geven aan de betrokken partijen.

### IND maakt gebruik van digitale omgeving van het COA

In 2023 begon de IND met het benaderen van bewoners van COA-locaties (asielzoekers en begunstigen van internationale bescherming) via de online service MyCOA. De service is er om bewoners te informeren over verschillende zaken, zoals informatie over gezinshereniging en terugkeervisa, en om hen te vragen om deel te nemen aan pilots. MyCOA verbreedt mogelijkheden voor contact tussen de IND en de asielzoeker.

### Uitbreiding project 'RefugeeHelp'

Vluchtelingen die in Nederland aankomen, belanden in een complex asielproces. Vanwege deze complexiteit en het feit dat mensen de taal niet spreken, is ondersteuning bij het asielproces voor veel vluchtelingen wenselijk. Met 'RefugeeHelp' zorgt VluchtelingenWerk Nederland ervoor dat informatie altijd beschikbaar is en dat vluchtelingen zoveel mogelijk controle behouden over hun procedure.

142 Raad van State, 'Asielzoeker mag meer dan 24 weken per jaar werken', 29 november 2023.

143 COA, 'Toekomst voor de Meedoenbalies en NT2-taallessen bij het COA verzekerd', 11 mei 2023.

144 IND, 'Asylum: latest developments', 18 maart 2024.

In 2022 lanceerde VluchtelingenWerk Nederland (VWN) 'RefugeeHelp' voor Oekraïense vluchtelingen in Nederland. Vluchtelingen uit Oekraïne vielen buiten het reguliere asielproces, waardoor het voor VluchtelingenWerk Nederland moeilijker was om deze vluchtelingen te bereiken, vooral in de eerste weken na aankomst. Op 21 maart 2023 heeft VWN het platform 'RefugeeHelp' uitgebreid<sup>145</sup> om niet alleen Oekraïense vluchtelingen, maar alle vluchtelingen die zich in Nederland bevinden, te omvatten. Op dit platform vinden vluchtelingen veel praktische en actuele informatie. Als onderdeel van de uitbreiding van het platform 'RefugeeHelp' heeft VluchtelingenWerk Nederland ook 'Goods4Refugees' gelanceerd. 'Goods4Refugees' brengt vraag en aanbod van gratis spullen bij elkaar, met als doel vluchtelingen te helpen.

## 4.7 Aanpak overlast asielzoekers

### Aanpak overlast gevende asielzoekers

In 2022 maakte het kabinet structureel 45 miljoen euro per jaar vrij voor de nationale aanpak van overlast gevende asielzoekers. Onder deze aanpak vielen verschillende initiatieven die vielen onder de 4 pijlers: snel beslissen in de asielprocedure, maatwerk bieden in de opvang, lik-op-stukbeleid toepassen in de openbare ruimte en inzetten op terugkeer.

In 2023 versterkte de Coördinator Nationale Aanpak Overlast de aanpak van overlast gevende asielzoekers<sup>146</sup>. Deze aanpak richtte zich op het verbeteren van de aansluiting van de migratie- met de strafrechtketen, het aanjagen van de pilot procesoptimalisatie en het inzetten van mobiele toezichtteams in gemeentes.

Versterking van de aansluiting tussen de migratieketen en de leidde het afgelopen jaar tot kortere afstemmingslijnen tussen het openbaar ministerie en de betrokken partners. Daarnaast leidde het delen van kennis en ervaring tot inzicht en wederzijds begrip van de problematiek en kon men elkaar aanspreken op mogelijke verbeteringen in werkwijzen.

Om overlast in het openbaar vervoer aan te pakken werkten het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, het COA en openbaar vervoerders een integrale aanpak uit. De aanpak richtte zich met name op betalingsproblematiek en het verbeteren van dossieropbouw.

Met de pilot procesoptimalisatie onderkende de IND al aan de start van de asielprocedure of er sprake was van overlast gevend gedrag. Aanvragen van asielzoekers die overlast veroorzaakten, werden in deze pilot binnen de kaders van bestaande wet- en regelgeving versneld afgehandeld. Na afwijzing kon men eerder werken aan terugkeer naar het land van herkomst of overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat.

Het COA zette in 2023 verschillende pilots in om overlast te voorkomen en de opvangvoorzieningen veilig te houden voor asielzoekers en COA-medewerkers. Wanneer asielzoekers toch (ernstige) overlast veroorzaakten paste het COA maatregelen toe en plaatste hen bijvoorbeeld over naar een handhaving- en toezichtlocatie.

### Financiële bijdrage aan gemeenten ter preventie van overlast door asielzoekers

Gemeenten in Nederland kunnen gebruik maken van de zogenoemde 'Speciale Uitkering' (SPUK). Deze financiële regeling stelt gemeenten in staat om initiatieven te ondersteunen ten behoeve van sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis.

Op 26 september 2023 stelde de regering 2 miljoen euro beschikbaar<sup>147</sup> voor gemeenten om via de SPUK lokale en kleinschalige maatregelen te treffen tegen overlast van asielzoekers in de openbare ruimte. Hiermee krijgen gemeenten de mogelijkheid en de ruimte om zelf te bepalen welke aanpak het past.

145 VluchtelingenWerk Nederland, 'RefugeeHelp nu voor alle vluchtelingen', 21 maart 2023.

146 Rijksoverheid, 'Voortgangsbrief aanpak overlast en crimineel gedrag door asielzoekers', pdf (overheid.nl)

147 Rijksoverheid, 'Lokale maatregelen overlast asielzoekers', 26 september 2023,

## 4.8 Nationale veiligheid

### IND versterkt open source onderzoek voor nationale veiligheid

De verschillende instanties die samen verantwoordelijk zijn voor de migratieketen onderzochten in 2023 onder leiding van de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV) of asiel- en gezinsherenigingsprocedures adequaat zijn ontworpen om signalen te herkennen die duiden op mogelijke betrokkenheid van een asielzoeker bij een terroristische actie.

Begin 2023 evalueerde men de casus van een asielzoeker die was aangehouden op verdenking van deelname aan een terroristische organisatie. Tijdens deze evaluatie bleek dat verdere versterking van de procedure gewenst was met het oog op de langere termijn en op mogelijke veranderingen in de dreiging.

De IND kondigde daarom op 6 juni 2023<sup>148</sup> een intensivering aan van de open-source onderzoeken die tijdens de screeningsfase van de asielprocedure plaatsvinden. Open-source onderzoek is het raadplegen van openbare bronnen op internet, zoals sociale mediakanalen. Voortaan voert een IND-medewerker met specialistische kennis een uitgebreid open-source onderzoek uit als er signalen zijn van een mogelijke bedreiging voor de nationale veiligheid. De IND maakte ook duidelijkere werk-instructies voor deze onderzoeken. Na afronding van het uitgebreide onderzoek kan de IND een casus eventueel melden bij de Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD). Op deze manier hebben de AIVD en de IND een zo compleet mogelijk beeld van de situatie.

---

<sup>148</sup> IND, 'IND versterkt open bronnenonderzoek voor nationale veiligheid', 6 juni 2023,

# 5 Oekraïne

In het kielzog van de Russische inval in Oekraïne op 24 februari 2022, ontvluchtten miljoenen mensen de oorlog en vonden hun toevlucht in EU-landen. Als respons stelde de Europese Unie op 4 maart 2022 de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) in werking, een noodmechanisme dat bescherming biedt aan ontheemden en de druk op nationale asielstelsels vermindert. In het afgelopen jaar bereikte Europa een politiek akkoord om de tijdelijke bescherming te verlengen tot en met 4 maart 2025. Met meer dan 4 miljoen Oekraïense vluchtelingen geregistreerd voor tijdelijke bescherming in de EU, stond ook in 2023 de uitdaging centraal om deze ontheemden op te vangen en te ondersteunen in hun participatie en zelfredzaamheid in Nederland.

Het Nederlandse beleid ten aanzien van ontheemden uit Oekraïne onderging in 2023 aanzienlijke wijzigingen. Deze veranderingen omvatten onder meer het uitbreiden van verschillende sociale voorzieningen, zoals huurtoeslag en medische zorg. In 2022 besloot het kabinet dat de tijdelijke bescherming voor niet-Oekraïense ontheemden met een tijdelijke verblijfsstatus in Oekraïne zou komen te vervallen. Het kabinet voerde dit besluit in maart 2023 uit. De uitvoering van dit besluit werd aangevochten bij de rechter en om die reden verschillende malen uitgesteld in de loop van 2023.

## Richtlijn Tijdelijke Bescherming

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55) als een richtlijn die regelt dat de EU-lidstaten tijdelijke bescherming verlenen aan ontheemden en de komst van ontheemden faciliteren. Het gaat hierbij om ontheemden die niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege een oorlog.<sup>149</sup> Het doel van de richtlijn is om hulp te verlenen aan mensen die op de vlucht zijn en tegelijkertijd de asielsystemen in de EU-lidstaten niet te veel te belasten. Het is aan de Europese Raad van Ministers, op voorstel van de Europese Commissie, om te bepalen wanneer de Richtlijn Tijdelijke Bescherming in werking treedt. Mensen die onder de richtlijn vallen hebben recht op opvang, medische zorg, onderwijs en werk.

## Ontheemden uit Oekraïne

Na de inval van Rusland in Oekraïne kwam er een grote migratiestroom van vluchtelingen naar Europa op gang. Op 4 maart 2022 besloot<sup>150</sup> de Europese Raad van Ministers om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming te activeren. In het EMN Jaaroverzicht 2022 is een uitgebreide beschrijving te lezen van de inwerkingstelling van de Richtlijn in Nederland.<sup>151</sup>

### Ontheemden uit Oekraïne: de cijfers

**Figuur 7:** Totaal\* aantal ontheemden uit Oekraïne in Nederland ten opzichte van het totale aantal in de EU in december 2023.

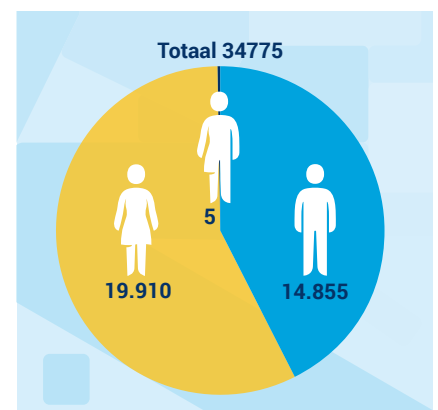
Bron: Eurostat

\*In deze cijfers wordt geen rekening gehouden met ontheemden uit Oekraïne die Nederland of de EU in de tussentijd hebben verlaten.



**Figuur 8:** Aantal ontheemden personen uit Oekraïne die in 2023 in Nederland zijn geregistreerd onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn, onderverdeeld naar geslacht.

Bron: Eurostat



149 EMN Glossary 8.0, 'Temporary protection'.

150 Europese Unie, 'Uitvoeringsbesluit 2022/382'.

151 EMN, Jaaroverzicht 2022: migratie en asiel in Nederland, (2023).

## 5.1 Beëindiging tijdelijke bescherming voor niet-Oekraïners met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne

Ook migranten die in Oekraïne verbleven ten tijde van de Russische inval komen in aanmerking voor tijdelijke bescherming. Nederland besloot bij de invoering van de RTB als enige EU-lidstaat dat dit ook gold voor migranten met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne. Deze paragraaf geeft een toelichting op de keuze van het kabinet om de tijdelijke bescherming van migranten uit niet-EU-landen met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne (hierna: derdelanders), die zich vóór 19 juli 2022 hadden ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP), te beëindigen. De betreffende groep migranten viel niet meer onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB) en dienden terug te keren naar hun land van herkomst. De overheid stelde hiervoor (financiële) middelen ter beschikking. Derdelanders konden nog wel in aanmerking komen voor een vergunning voor regulier verblijf in Nederland. Een klein deel van de betreffende migranten, die werkte of een studie volgde in Nederland, voldeed aan de inhoudelijke voorwaarden voor een reguliere verblijfsvergunning. De overheid trof voor hen een speciale regeling, waarin zij, voor een periode van 6 maanden na het verlopen van de RTB, vrijstelling kregen van de verplichte Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV). Ten slotte kregen de betreffende migranten de mogelijkheid om (opnieuw) asiel aan te vragen in Nederland als zij niet veilig konden terugkeren naar hun land van herkomst.

### Toepassing van de richtlijn voor derdelanders

Op 18 juli 2022 informeerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer over het besluit om derdelanders, die voor 19 juli 2022 niet waren geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP), uit te sluiten van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.<sup>152</sup> In eerste instantie bood de Nederlandse regering deze groep bescherming onder de Richtlijn, net als andere ontheemden uit Oekraïne. De Richtlijn biedt echter geen verplichting om derdelanders op te vangen. Vanwege signalen uit veiligheidsregio's<sup>153</sup>, gemeenten en de IND over een groeiend aantal derdelanders vanuit andere (Europese) landen<sup>154</sup>, signalen van misbruik van de RTB en omdat migranten uit niet-EU-landen met een tijdelijke verblijfsvergunning veelal veilig konden terugkeren naar het land van herkomst, besloot de Nederlandse regering om de reikwijdte van de toepassing van de RTB aan te passen.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid besloot daarnaast om derdelanders, die al ingeschreven stonden in de Basisregistratie Personen (BRP), per 4 maart 2023 niet meer onder de RTB vielen. Deze datum verschoof op 10 februari 2023 naar 4 september 2023. In aanloop naar die datum liepen er verschillende juridische procedures. Dit resulteerde begin september 2023 in het bevroren van het besluit tot beëindiging van de RTB voor de derdelanders tot de uitspraak van de Raad van State in hoger beroep<sup>155</sup>.

### Verlenging remigratiebeleid voor derdelanders met tijdelijk verblijf in Oekraïne

Vanwege de juridische procedures over de beëindiging van RTB voor migranten van buiten de EU met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne, besloot de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 2 september 2023<sup>156</sup> om het remigratiebeleid voor deze groep te verlengen in afwachting van de uitspraak van de RvS.

Het remigratiebeleid houdt in dat deze groep onder strenge voorwaarden ondersteuning en een financiële bijdrage ontvangt bij vrijwillige remigratie naar hun land van herkomst, of een land buiten de Europese Unie waar hun verblijf duurzaam is gegarandeerd. Hiermee probeerde men mogelijke extra druk en het ontstaan van schaarste voor organisaties die verantwoordelijk zijn voor het asielproces en de opvang te voorkomen.

<sup>152</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 3070.

<sup>153</sup> Een veiligheidsregio is in Nederland een gebied waarin wordt samengewerkt door verscheidene besturen en diensten bij de uitvoering van taken op het terrein van onder andere openbare orde en veiligheid. Nederland kent 25 veiligheidsregio's. Een regio omvat de volledige grondgebieden van een aantal gemeenten. Het samenwerkingsverband wordt bestuurd door deze gemeenten.

<sup>154</sup> EMN, *Jaaroverzicht 2022: migratie en asiel in Nederland*, (2023).

<sup>155</sup> Op 17 januari 2024 heeft de Raad van State uitspraak gedaan in hoger beroep inzake de rechtmatigheid van de beëindiging van de tijdelijke bescherming onder de RTB van derdelanders. Uit de uitspraak van de Afdeling volgt dat de tijdelijke bescherming van rechtswege eindigt op 4 maart 2024.

<sup>156</sup> Rijksoverheid, *Afschrift Brief aan gemeenten naar aanleiding van uitspraak Raad van State | Rapport | Rijksoverheid.nl*, 2 september 2023.



### Versoepeling MVV-vereiste voor derdelanders met tijdelijk verblijf in Oekraïne

Een aantal derdelanders met een tijdelijk verblijf in Oekraïne voldeed aan de voorwaarden voor een reguliere verblijfsvergunning (VVR). Vanwege het voornemen om deze groep uit te sluiten van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming konden zij, als zij hun verblijf in Nederland wilden continueren, een aanvraag indienen voor een VVR. Normaal gesproken moeten VVR-aanvragers eerst een Machtiging tot Voorlopig Verblijf (MVV), ook wel een inreisvisum genoemd, aanvragen, en besluit tot het verlenen daarvan afwachten in het land van herkomst.

**Amsterdam. Een uit Oekraïne gevluchte zogenoemde derdelander haalt een verblijfssticker op, bedoeld om te laten zien dat hij voorlopig in Nederland mag blijven werken.**

Foto: ANP/ Ramon van Flymen



In de veranderde omstandigheden werd het vereisen van een MVV als onredelijk beschouwd voor deze specifieke groep derdelanders en hun familieleden, omdat zij zich al op Nederlands grondgebied bevonden. Daarom besloot de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 19 december 2023 om een vrijstelling te verlenen van de MVV-verplichting aan mensen uit deze groep ontheemden uit Oekraïne die voldeden aan de inhoudelijke voorwaarden voor een Reguliere Verblijfsvergunning (VVR).<sup>157</sup> De inhoudelijke beoordeling van de criteria voor de VVR veranderde niet. De vrijstelling van de MVV-verplichting kon worden verleend voor een periode van 6 maanden na het verlopen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming, mits de betrokken derdelander wettig (procedureel) verblijf had in Nederland.

## 5.2 Sociale voorzieningen

Op grond van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming hebben ontheemden uit Oekraïne recht op opvang, medische zorg en onderwijs (voor minderjarige kinderen). Daarnaast hebben ontheemden uit Oekraïne ook de mogelijkheid om betaalde arbeid te verrichten. Deze paragraaf bespreekt de ontwikkelingen in de toegang tot deze sociale voorzieningen zoals huurtoeslag, gezondheidszorg en onderwijs.

### Toegang tot huurtoeslag voor ontheemden uit Oekraïne

Ontheemden uit Oekraïne mogen in Nederland werken. Desondanks is het aannemelijk dat een aantal van hen niet over voldoende financiële middelen beschikt om zelfstandig voor woonruimte te zorgen. Daarom achtte de demissionaire regering het in 2023 wenselijk dat zij recht kregen op huurtoeslag, onder dezelfde voorwaarden voor huurders met een lager inkomen in Nederland.

Ontheemden uit Oekraïne werden ondergebracht in gemeentelijke opvanglocaties en bij gastgezinnen. Gezien de onzekerheid over de mogelijkheid om terug te keren naar Oekraïne, vond men het wenselijk om hen in staat te stellen zich buiten de opvanglocaties te vestigen. Op 14 november 2023 stemde de

Eerste Kamer daarom in met een wijziging van de Wet op de huurtoeslag.<sup>158</sup> Hierdoor werd het recht op huurtoeslag toegankelijk voor mensen die op grond van de RTB in Nederland verblijven. Sindsdien hebben ontheemden uit Oekraïne gedurende hun tijdelijke bescherming in Nederland de mogelijkheid huurtoeslag aan te vragen. Hierbij gelden de reguliere voorwaarden voor huurtoeslag.

### Toegang tot medische zorg: inzet Oekraïense psychologen

Ontheemden uit Oekraïne die vanwege het conflict in hun land naar Nederland zijn gevlucht en onzeker zijn over hun toekomst, kunnen psychologische of psychosociale problemen ervaren. Op 12 mei 2023 kondigde de Nederlandse regering daarom aan ondersteuning van Oekraïense psychologen die ook hun land zijn ontvlucht beschikbaar te maken voor ontheemden uit Oekraïne. De regering wees hiervoor twee organisaties, Empatia (een samenwerking tussen VluchtelingenWerk Nederland, OPORA Foundation en PsyGlobal) en het Loket Ontheemden Oekraïne Psychosociale Hulpverlening (LOOP), aan.<sup>159</sup>

Naar mate de verwachting toenam dat het conflict in Oekraïne zou voortduren, richtte de overheid zich steeds meer op de participatie en zelfredzaamheid van ontheemden uit Oekraïne in Nederland. Een voorbeeld hiervan was het creëren van de mogelijkheid om werk te vinden passend bij het opleidingsniveau.

Het inschakelen van Oekraïense psychologen moet de toegang tot geestelijke gezondheidszorg voor ontheemden verbeteren en daarnaast de druk op de Nederlandse arbeidsmarkt verlichten.

### Wijzigingen Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne

Sinds februari 2023 kunnen burgemeesters de maandelijkse financiële toelages voor een heel gezin stopzetten als een meerderjarig gezinslid inkomsten uit arbeid of een uitkering ontvangt, zoals een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering. Daarnaast is de wooncomponent, die ontheemden uit Oekraïne in de particuliere opvang ontvangen, zowel voor volwassenen als voor minderjarigen bijgesteld naar €93 per persoon per maand.

Daarnaast kijkt men sinds 1 februari 2023 naar de omvang van het gezin om het deel van de toelage bedoeld voor voedsel te beoordelen. Hoe groter het gezin, hoe lager de maandelijkse voedselcomponent per persoon. Deze wijzigingen brachten de regeling meer in lijn met bestaande regelingen voor asielzoekers, statushouders en bijstandsgerechtigden.

De Nederlandse overheid besloot vanwege de hoge inflatie in 2023 de financiële vergoedingen voor ontheemden uit Oekraïne per 1 oktober 2023 te indexeren.<sup>160</sup> De indexering is verwerkt in de Regeling Opvang Ontheemden Oekraïne (RooO). Deze maatregel moest zorgen voor voldoende financiële vergoeding om de kosten voor voedsel, kleding en andere persoonlijke uitgaven te bekostigen.

### Implementatie van Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het basis- en voortgezet onderwijs

#### Nieuwkomersscholen en internationale schakelklassen

Kinderen van migranten zijn net als Nederlandse kinderen leerplichtig. Echter, deze kinderen spreken vaak nog niet goed genoeg Nederlands om het Nederlandse onderwijssysteem te volgen. Soms gaan deze kinderen naar een reguliere school waar zij extra begeleiding krijgen, maar er zijn in Nederland ook scholen en aparte klassen die in het bijzonder deze nieuwkomers lesgeven. In het basisonderwijs heten deze scholen 'Nieuwkomersscholen'. In het middelbaar onderwijs heeft men het vaak over 'internationale schakelklassen (ISK)'. Nieuwkomers kunnen daarna doorstromen naar een reguliere klas.

De grote toename van ontheemden uit Oekraïne sinds 2022 leidde in 2023 onder andere tot de plaatsing van meer dan 21.000 kinderen en jongeren in het Nederlandse onderwijs. Tegelijkertijd groeide ook het aantal minderjarige asielzoekers, arbeidsmigranten, kennismigranten, ongedocumenteerden en andere nieuwkomers.

<sup>158</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Steun voor huurtoeslag Oekraïense ontheemden', 14 november 2023.

<sup>159</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 3106.

<sup>160</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 3169.

De nieuwkomersscholen in het voortgezet onderwijs en de internationale schakelklassen schatten begin 2023 in dat zij geen capaciteit (personeel, gebouwen en logistiek) hadden voor ongeveer 2.000 aangekomen leerplichtige minderjarigen. Het aantal asielzoekers en ontheemden uit Oekraïne, kinderen van arbeids- en kennismigranten en van andere nieuwkomers blijft naar verwachting in de komende periode groeien. Deze toename brengt extra druk op de nieuwkomersvoorzieningen met zich mee en verhoogt het risico op beperkte toegang tot onderwijs.

De specifiek op Oekraïense leerlingen gerichte wetgeving voor tijdelijke onderwijsvoorzieningen bood onvoldoende oplossing voor deze problemen. Daarom legde de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs in 2023 de Wet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen voor aan het parlement. De Eerste Kamer stemde op 3 oktober 2023 in met deze wet.<sup>161</sup>

De wet stelt schoolbesturen in staat om voldoende onderwijsplaatsen te kunnen aanbieden, zelfs bij een grote toename van het aantal leerplichtige kinderen en jongeren die nieuw in Nederland zijn. De wet moet ervoor zorgen dat alle nieuwkomers onmiddellijk kunnen instromen in het onderwijsstelsel. De wet bevat een overlegverplichting voor schoolbesturen en gemeenten om gezamenlijk het onderwijsaanbod voor nieuwkomers te organiseren onder leiding van het gemeentebestuur, en bestaat daarnaast uit regels die het mogelijk maken om in geval van nood tijdelijke onderwijsvoorzieningen voor nieuwkomers op te zetten. Met deze wet hoopt de Nederlandse regering voldoende onderwijsplaatsen te bieden voor alle jongeren die in Nederland onder de leerplicht vallen.

### 5.3 Wijzigingen ten aanzien van gemeentelijke bevoegdheden en financiering

De Richtlijn Tijdelijke Bescherming komt voort uit Europese wetgeving. De beleidsmatige invulling van de richtlijn wordt op landelijk niveau door het ministerie van Justitie en Veiligheid vormgegeven. De gemeenten moeten deze nationale beleidsmaatregelen implementeren en uitvoeren. Dit maakt hen verantwoordelijk voor het verstrekken van onderdak, voedsel, medische zorg, onderwijs en andere essentiële diensten waar de RTB-begunstigden recht op hebben. Zij ontvangen hiervoor financiële middelen van de Rijksoverheid. Deze paragraaf bespreekt de beleidsontwikkelingen in de gemeentelijke bevoegdheden en de financiering van het toepassen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

#### Financiële ondersteuning voor Nederlandse taallessen aan ontheemden uit Oekraïne

Het spreken van de Nederlandse taal is een belangrijke voorwaarde bij het meedoen in de Nederlandse samenleving. Daarnaast zet het kabinet in op meer passend en duurzaam werk voor ontheemden uit Oekraïne, waarbij het spreken van de Nederlandse taal eveneens ook van groot belang is.

Om ontheemden uit Oekraïne te ondersteunen bij het leren van de Nederlandse taal kondigde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 22 februari 2023 aan dat gemeenten in totaal € 15 miljoen kregen om Nederlandse taallessen toegankelijk te maken voor ontheemden uit Oekraïne.<sup>162</sup> Dit was een incidentele aanvullende financiering voor gemeenten om taalopleiding mogelijk te maken.

#### Voortzetting van de Wet verplaatsing bevolking

Het aantal ontheemden uit Oekraïne was na het uitbreken van de oorlog zo hoog dat Nederland niet in staat was aan hen binnen de bestaande structuren (nood)opvang te bieden. Daarnaast heeft Nederland in het algemeen een groot aantal asielzoekers in combinatie met een tekort op de woningmarkt. Bij Koninklijk Besluit activeerde de regering vanwege deze buitengewone omstandigheden op 31 maart 2022 de artikelen 2c en 4 van de Wet verplaatsing bevolking.

<sup>161</sup> Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Senaat steunt tijdelijke onderwijsvoorzieningen nieuwkomers', 3 oktober 2023.

<sup>162</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 3169.

Op 4 april 2023 stemde de Eerste Kamer in<sup>163</sup> met de voortzetting van de Wet verplaatsing bevolking, omdat de regering van mening was dat op de korte termijn, op geen enkele andere wijze opvang kon worden voorzien<sup>164</sup>. Deze wet geeft burgemeesters de wettelijke taak om te zorgen voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne.

### **Aanpassingen in Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO) ter versterking van gemeentelijk optreden tegen overlast**

Sommige gemeenten ontvingen signalen van terugkerend overlast gevend gedrag van ontheemden uit Oekraïne in gemeentelijke opvangcentra. Op 1 oktober 2023 wijzigde de 'Regeling opvang ontheemden Oekraïne' (RooO) om burgemeesters de bevoegdheid te geven op te treden in het geval van ernstige geweldspleging of ernstige schending van huisregels in opvangcentra.<sup>165</sup> Deze wijziging moest gemeenten ondersteunen en hulp bieden bij het aanpakken van overlast.

### **Verlenging financiële regeling voor opvang ontheemden uit Oekraïne tot eind 2023**

Op 17 februari 2023 kondigde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een verlenging aan van de financiële regeling voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne tot en met 31 december 2023.<sup>166</sup> Gemeenten maakten kosten voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De landelijke overheid vergoedde deze kosten op basis van de ministeriële regeling 'Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne' (BooO). Deze maatregel waarborgde de continuïteit van de financiering voor gemeenten.

---

163 Eerste Kamer der Staten-Generaal, 'Kamer steunt voortduring huisvesting Oekraïne', 4 april 2023. [Kamer steunt voortduring huisvesting Oekraïners - Eerste Kamer der Staten-Generaal](#).

164 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2022, 133. [Staatsblad 2022, 133 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

165 Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 3169.

166 Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 3071.

## 6

## Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen

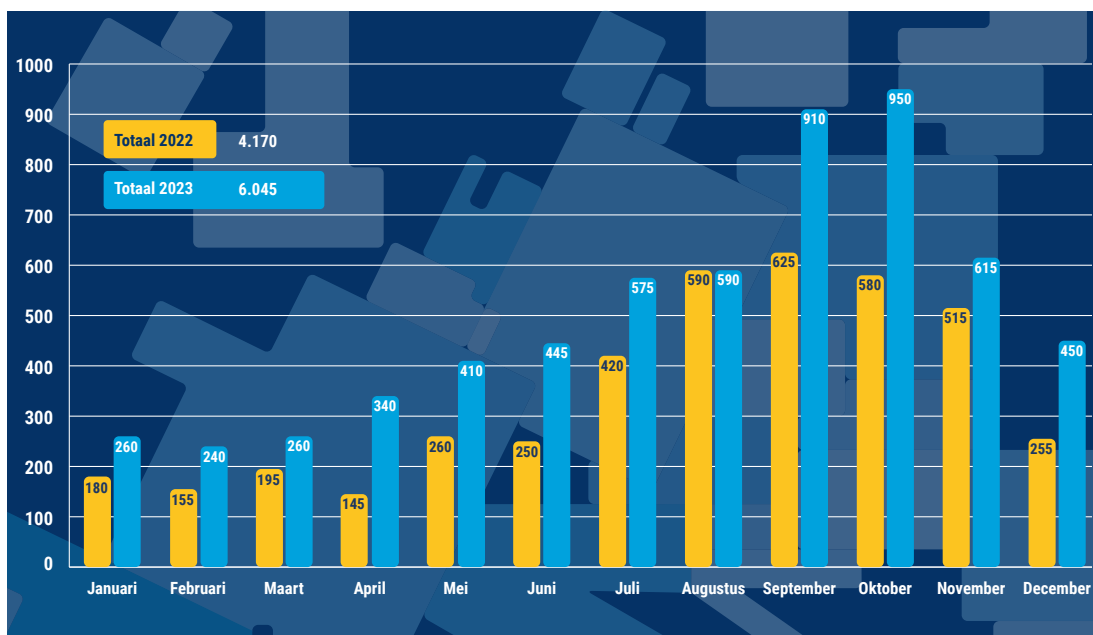
Het toegenomen totale aantal asielaanvragen, het toegenomen aantal alleenstaande minderjarige vreemdelingen en de wooncrisis zorgen voor een verhoogde druk op het opvangsysteem in Nederland. Dat heeft gevolgen voor alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen die in Nederland asiel aanvragen. Een algemeen tekort aan opvangplaatsen betekent ook een tekort aan gespecialiseerde opvang voor deze groepen. Om hen beter te beschermen zijn er het afgelopen jaar tijdelijke maatregelen voortgezet en drong de Tweede Kamer aan op nieuwe maatregelen.

### Alleenstaande minderjarigen en kwetsbare groepen: de cijfers

Het totaal aantal eerste asielaanvragen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) in Nederland steeg in 2023 met bijna 45% ten opzichte van 2022. In september en oktober 2023 was het aantal eerste asielaanvragen van amv's het hoogst. Deze piek is mogelijk deels een seizoenseffect: aan het einde van de zomer worden er doorgaans meer asielaanvragen ingediend.<sup>167</sup>

**Figuur 9:**  
Eerste asielaanvragen van amv's per maand in Nederland in 2022 en 2023<sup>168</sup>.

Bron: Eurostat.

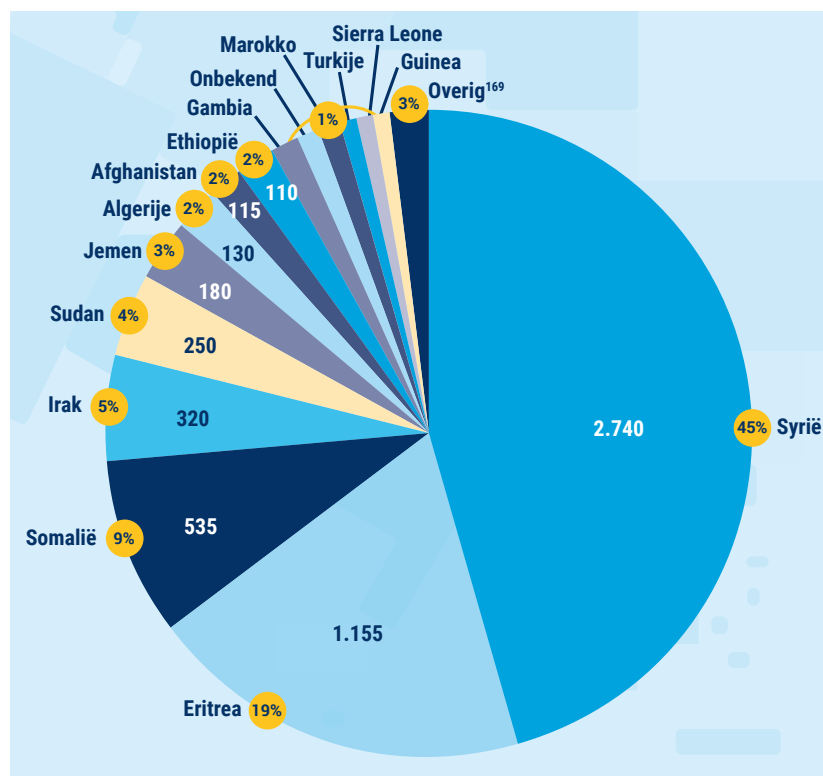


<sup>167</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), *Migratieradar 2023*.

<sup>168</sup> Cijfers voor 2021 ten tijde van publicatie niet beschikbaar.

**Figuur 10:**  
Top 10 nationaliteiten  
van amv's in Neder-  
land in 2023.

Bron: Eurostat.



De top drie nationaliteiten van amv's die een eerste asiel-aanvraag deden in Nederland in 2023 waren Syriërs (45%), Eritreeërs (19%) en Somaliërs (9%). Hoewel het aandeel Syriërs iets is afgenomen, is de top drie niet veranderd ten opzichte van 2022: Syriërs (60%), Eritreeërs (15%) en Somaliërs (8%).

## Alleenstaande minderjarigen

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert een **minderjarige** als 'een persoon die, in een wettelijke context en in tegenstelling tot een kind, volgens de wet van het betreffende land minderjarig is ofwel nog niet gerechtigd is om specifieke burgerrechten en politieke rechten uit te oefenen'. Een **alleenstaande minderjarige (amv)** is volgens de EMN-begrippenlijst een minderjarige die ofwel 'op grondgebied van een EU-lidstaat arriveert zonder begeleiding van de volwassene die volgens de wet of de praktijk van de betrokken EU-lidstaat voor hen verantwoordelijk is, voor zolang als zij niet onder de hoede van een dergelijke persoon worden genomen', ofwel 'die zonder begeleiding achterblijft nadat zij op grondgebied van een EU-lidstaat zijn binnengekomen'.<sup>170</sup>

## Kwetsbare personen

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert **kwetsbare personen** als 'minderjarigen, alleenstaande minderjarigen, gehandicapten, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, personen met ernstige ziekten, personen met psychische stoornissen en personen die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld zijn aangedaan, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking'.<sup>171</sup>

<sup>169</sup> Nationaliteiten van amv's in de categorie overig waren per nationaliteit niet meer dan 1% van de aanvragen en zijn daarom niet afzonderlijk opgenomen in deze tabel.

<sup>170</sup> EMN Glossary 8.0, 'Minor'. [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/minor\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/minor_en)

<sup>171</sup> EMN Glossary 8.0, 'Vulnerable person'. [https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/vulnerable-person\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/vulnerable-person_en)

Arnhem, 09-08-2023. Vrijwilliger Stefan geeft boksles tijdens een door COA en stichting People for People georganiseerde sportdag voor 30 alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) van nabije opvanglocaties.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Roger Dohmen



## 6.1 Opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's)

In 2023 waren er alleen beleidswijzigingen ten aanzien van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's). Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) zette voor die groep het afgelopen jaar tijdelijke maatregelen voort, zoals het plaatsen van amv's in noodopvanglocaties zoals hotels. De beperkte personele capaciteit op COA-locaties had tot gevolg dat de kwaliteit van de begeleiding en de faciliteiten die de jongeren nodig hebben om zich te kunnen ontwikkelen mogelijk in sommige gevallen niet op het gewenste niveau was. Alle inzet was er in 2023 op gericht om hier zo snel mogelijk verandering in te brengen.<sup>172</sup>

### Oproep tot Kwartaalrapportage over amv's in Nederland

In 2023 gold nog steeds de tijdelijke maatregel die de regering in 2022 trof voor de opvang van alleenstaande minderjarigen (zie EMN Jaaroverzicht 2022<sup>173</sup>). De maatregel hield een vervroeging voor de overplaatsing van amv's (vanaf 17 jaar en 9 maanden) naar reguliere opvanglocaties voor volwassenen in. Dit kwam door de verhoogde druk op de asielprocedure en de zeer beperkte beschikbaarheid van woningen voor minderjarige statushouders. Met deze tijdelijke maatregel wilde men meer opvangplekken bieden aan amv's en voorkomen dat zij terechtkwamen in overvolle amv-opvanglocaties.

De maatregel zou gelden tot begin 2023, maar is niet ingetrokken. Omdat de Tweede Kamer wil voorkomen dat kinderen slachtoffer worden van de druk op het asielopvangsysteem, drong zij er bij de regering op aan om zo snel mogelijk terug te keren naar de normale opvangomstandigheden. Op 6 april 2023 nam de Tweede Kamer een motie aan waarin zij de Nederlandse regering opriep om op kwartaalbasis te rapporteren over de situatie met betrekking tot de opvang en huisvesting van amv's.<sup>174</sup> Middels dit kwartaalverslag informeert de Nederlandse regering de kamer sindsdien over de stappen die worden genomen om terug te keren naar normale opvangomstandigheden voor alle amv's.

172 Kamerstukken II, 2022-2023, 19 637, nr. 3174.

173 EMN, Jaaroverzicht 2022: migratie en asiel in Nederland, (2023). [https://www.emnetherlands.nl/sites/default/files/2023-10/EMN\\_jaaroverzicht2022\\_NL.pdf](https://www.emnetherlands.nl/sites/default/files/2023-10/EMN_jaaroverzicht2022_NL.pdf)

174 Kamerstukken II 2022-2023, 19 637, nr. 3089.

# 7 Integratie

**Integratie gaat verder dan het leren van de taal en het vinden van een baan, het omvat het deelnemen aan de gemeenschap in brede zin. Inburgering speelt hierbij een cruciale rol, door nieuwkomers te begeleiden, hen te informeren over hun rechten en plichten, en hen te helpen een zelfstandig bestaan op te bouwen in Nederland. De snelste route naar volwaardige deelname aan de Nederlandse maatschappij loopt meestal via educatie en/of betaald werk. Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de beleidsmaatregelen die Nederland het afgelopen jaar nam op het gebied van integratie, met name om de toegang tot werk en opleidingen voor statushouders te bevorderen.**

Veel maatregelen kwamen voort uit het in maart 2023 gepresenteerde plan van aanpak 'statushouders aan het werk'. Dit plan had als doel de toegang van statushouders tot de Nederlandse arbeidsmarkt te verbeteren. Verder illustreerde de structurele financiering voor ondersteunende diensten, die in 2023 ter beschikking kwam, een streven naar effectiviteit in het integratiebeleid. De flexibilisering van ondersteuning onder de Wet inburgering 2021 gaf gemeenten tenslotte meer vrijheid om maatwerk te leveren aan nieuwkomers.

## Integratie

Integratie gaat over het helpen van migranten om deel te nemen aan de Nederlandse samenleving. Te denken valt aan het leren van Nederlands, het volgen van onderwijs, het zoeken van werk en het krijgen van maatschappelijke begeleiding.

## Integratiebeleid

In Nederland zijn de gemeentes verantwoordelijk voor de integratie van nieuwkomers. het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is daarbij verantwoordelijk voor het integratiebeleid. Onder integratie vallen in dit Jaaroverzicht de aspecten die ervoor zorgen dat migranten sneller onderdeel kunnen worden van en deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Daarbij horen bijvoorbeeld het leren van de taal en toetreden tot de arbeidsmarkt.

Integratie is van belang voor migranten die zich voor langere tijd of blijvend in Nederland willen vestigen. Integratiemaatregelen richten zich op taal, onderwijs, arbeidsmarkt en maatschappelijke begeleiding van nieuwkomers. Een deel van de migranten van buiten de Europese Unie (EU) moet eerst inburgeren. Die verplichting geldt voor de meeste verblijfsvergunningen. Inburgeren betekent het leren van de Nederlandse taal en het leren kennen van de Nederlandse samenleving.

### Integratie in Nederland: de cijfers

Cijfers over de status van nieuwkomers die inburgeringsplichtig waren in 2021 en 2022 zijn hieronder ter vergelijking weergegeven. Voor inburgeringsplichtige nieuwkomers is een onderverdeling mogelijk in drie categorieën: 1) asielgerechtigden, 2) gezinsmigranten en 3) overig. Nieuwkomers in de categorie 'Overig' zijn onder andere kinderen die vallen onder de Definitieve regeling voor langdurig verblijvende kinderen<sup>175</sup> en geestelijk bedienaren<sup>176</sup>.

<sup>175</sup> De Definitieve regeling voor langdurig verblijvende kinderen is een regeling in Nederland die bepaalde asielkinderen en hun gezinnen een verblijfsvergunning geeft als ze langdurig in Nederland verblijven, maar geen reguliere vergunning kunnen krijgen

<sup>176</sup> De toelatingsregeling voor geestelijk bedienaren is een speciale regeling in Nederland die geestelijken uit niet-EU-landen de mogelijkheid biedt om tijdelijk in Nederland te werken. Deze regeling is bedoeld voor religieuze leiders of bedienaren die een specifieke religieuze gemeenschap willen dienen.



**Figuur 11:**  
Aantal personen dat het inburgeringsexamen moest afleggen en hun status in 2021 en 2022.<sup>177</sup>

	Asielgerechtigde		Gezinsmigrant		Overig	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Voldaan	589	9	1.125	40	105	*
Ontheven	25	0	20	*	21	0
Nog inburgeringsplichtig	16.599	1.332	6.624	735	532	21

\*Aantallen zijn te klein om te worden getoond i.v.m. privacy

Bron: DUO (2023)

## 7.1 Overkoepelende ontwikkelingen

### Statushouder

Een statushouder is een asielzoeker van wie het verzoek is ingewilligd en die een (legale) verblijfsstatus heeft gekregen.<sup>178</sup>

#### Plan van aanpak 'statushouders aan het werk'

Om verschillende redenen blijft de arbeidsmarktparticipatie van statushouders achter bij die van de rest van de beroepsbevolking. De Nederlandse overheid acht het van groot belang dat statushouders zo snel mogelijk integreren in de Nederlandse samenleving, voornamelijk via werk. Hetzelfde geldt voor asielaanvragers met een grote kans op een succesvolle aanvraag.

De minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid presenteerde daarom op 9 maart 2023 het plan van aanpak 'statushouders aan het werk'.<sup>179</sup> Dit actieplan streeft ernaar integratie- en inburgeringsprojecten binnen het beschikbare wettelijke kader te versterken en steunde op vier pijlers:

- 1) Vroege deelname vanuit het opvangcentrum;
- 2) Gerichtte ondersteuning en samenwerking met werkgevers en bedrijfstakingen;
- 3) Regionale samenwerking via gemeenten en 'arbeidsmarktregio's', inclusief starterbanen;
- 4) Werk op het juiste niveau.

Het plan van aanpak richtte zich specifiek op statushouders, met als doel om hun kansen op de arbeidsmarkt en arbeidsparticipatie te verbeteren. Het plan was daarnaast een antwoord op twee moties van de Tweede Kamer, die opriepen tot actie voor werk voor statushouders en de verstrekking van startbanen voor deze groep. Naar aanleiding van het plan van aanpak 'statushouders aan het werk' volgden meerdere beleidsontwikkelingen in 2023, waaronder:

- Structurele financiering voor Meedoenbalies en NT2-lessen in de asielopvang;
- Extra financiële stimulans voor de arbeidsmarktintegratie van statushouders.

## 7.2 Inburgering

### Wijzigingen in Inburgeringsregelgeving: aanpassing van het aantal examenpogingen per onderdeel

Inburgering is een verplichting voor nieuwkomers. Onder voorwaarden kan ontheffing worden gegeven voor bepaalde onderdelen, bijvoorbeeld als de kandidaat een aantal keren zakt voor het examen. In de zomer van 2022 concludeerde een extern onderzoek door Significant Public dat de vierde poging per examenonderdeel in het inburgeringsexamen weinig toegevoegde waarde had.<sup>180</sup> Naar aanleiding hiervan wijzigde de Regeling inburgering 2021 (artikel 12.2a), waarin het aantal examenpogingen per onderdeel is bepaald.<sup>181</sup> Verder is om deze reden ook de Regeling naturalisatietoets Nederland gewijzigd.<sup>182</sup> De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verminderde zo het aantal examen-

<sup>177</sup> De cijfers voor 2023 zijn ten tijde van deze publicatie nog niet beschikbaar.

<sup>178</sup> CBS, 'statushouder'.

<sup>179</sup> Rijksoverheid, 'Plan van aanpak 'statushouders aan het werk'', 9 maart 2023.

<sup>180</sup> Rijksoverheid, 'Onderzoek ontheffing aantoonbaar geleverde inspanningen voor inburgeraars', 31 oktober 2022.

<sup>181</sup> Artikel 2.4b, onderdeel a, van de tot 1 januari 2022 geldende Regeling inburgering.

<sup>182</sup> Staatscourant 2023, 13543.

pogingen per niet-geslaagd examenonderdeel van het Inburgeringsexamen van 4 naar 3. Deelnemers kunnen sinds deze wijziging na ten minste 3 pogingen (aantoonbare geleverde inspanningen) per examenonderdeel ontheffing aanvragen. De aanvullende voorwaarde, dat deelnemers minimaal 600 uur cursus gevolgd hebben bij een onderwijsinstelling met het Blik op Werk keurmerk<sup>183</sup>, bleef ongewijzigd.

Doel van de beleidswijziging is het verminderen van de druk en stress bij deelnemers. Daarnaast moet het kosten en tijd besparen en de beschikbare (examen)capaciteit bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en taalonderwijsaanbieders ontlasten. Bovendien zijn de meeste inburgeringsplichtigen intrinsiek gemotiveerd om het examen te halen. Het verminderen van het aantal examenpogingen heeft weinig invloed op de inspanningen die een deelnemer moet leveren voor het behalen van het inburgeringsexamen.

### Structurele Financiering voor Meedoenbalies en NT2-lessen in de asielopvang

Naar aanleiding van het hierboven genoemde plan van aanpak 'statushouders aan het werk' volgden meerdere maatregelen om nieuwkomers te stimuleren de taal te leren en aan het werk te gaan. Via de Meedoenbalies en de NT2-lessen (Nederlands als tweede taal) en via het programma Voorinburgering wordt er voldaan aan de wens om structurele diensten te leveren ter bevordering van de integratie van statushouders. Om deze reden zegde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 11 juli structurele financiering toe voor deze projecten.<sup>184</sup>

#### Statushouders volgen programma Voorbereiding op inburgering bij COA.

Foto: COA / Inge van Mill



De Meedoenbalies, gevestigd op locaties van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), zijn bedoeld voor asielzoekers en statushouders die nog in de asielopvang wonen. Meedoenbalies koppelen asielaanvragers en statushouders aan vrijwilligerswerk in hun gemeente en bieden asielaanvragers en statushouders (sport)activiteiten aan. Aanvragers van internationale bescherming met een hoge kans op een positieve beslissing krijgen via de Meedoenbalies Nederlandse taalcursussen aangeboden (NT2-lessen, tot een maximum van 24 uur). Statushouders volgen de NT2-lessen in het programma Voorinburgering. Het doel is om integratieactiviteiten zo snel mogelijk aan te bieden aan statushouders en asielzoekers met een hoge kans op een succesvolle aanvraag.

<sup>183</sup> Als onafhankelijke Kwaliteitsinstituut wijst Blik op Werk de weg naar gekwalificeerde dienstverleners, bewezen methodieken en kennis rondom duurzame arbeidsparticipatie.

<sup>184</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Uitwerking Plan van aanpak Statushouders aan het werk', 11 juli 2023.

### Flexibilisering van ondersteuning voor statushouders onder wet inburgering 2021

Sinds 1 januari 2022 is de Wet inburgering 2021 van kracht. Deze wet bepaalt onder andere dat asiel-statushouders gedurende 6 maanden een bijstandsuitkering kunnen ontvangen. De 6 maanden gaan in op het moment dat het recht van bijstand ontstaat. Statushouders hoeven in die periode niet zelf hun vaste lasten te betalen, dat doet de gemeente. Het doel hiervan is om te voorkomen dat onzekerheid over de financiële positie in de beginfase van het inburgeringstraject afleidt van inburgering en om financiële problemen te voorkomen. In de praktijk bleek dat financieel ontzorgen niet altijd meerwaarde had voor asielstatushouders en soms zelfs averechts werkte.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kondigde op 6 april 2023 daarom via een kamerbrief aan de wet op dit onderdeel te willen wijzigen. Gemeenten moesten zo meer ruimte krijgen om in te spelen op de individuele situatie van de asielstatushouder.<sup>185</sup> Vooruitlopend op een wetwijziging hebben gemeenten toestemming gekregen om tijdelijk een ruimere uitleg aan het wetsartikel te geven.<sup>186</sup> Gemeenten blijven verplicht om asielstatushouders met een bijstandsuitkering te ondersteunen om financiële problemen te voorkomen, maar de gemeente mag de vorm zelf invullen en afstemmen op de situatie van de statushouder. Het verrichten van betalingen vanuit de uitkering blijft daarbij de standaard.

De wetwijziging beoogt beter in te spelen op de individuele situatie van asielstatushouders.

## 7.3 Onderwijs

### Spoedwet Tijdelijke Nieuwkomersvoorzieningen in het Nederlandse Onderwijs

Deze ontwikkeling wordt ook genoemd in H5

Onderwijs is een fundamenteel recht van alle kinderen die in Nederland verblijven. De combinatie van een hoog aantal Oekraïense kinderen en de hoge aantallen asielzoekers en andere nieuwkomers zorgde er het afgelopen jaar voor dat men op korte termijn onvoldoende capaciteit (personeel, gebouwen, logistiek) voorzag om deze groep onderwijs te blijven bieden. De Eerste Kamer nam daarom op 3 oktober 2023 de spoedwet tijdelijke nieuwkomersvoorzieningen in het onderwijs aan.<sup>187</sup>

In essentie biedt deze wet school- en gemeentebesturen, maar ook leraren, meer flexibiliteit bij het vinden van oplossingen voor het bieden van onderwijs aan alle leerplichtige minderjarige nieuwkomers in Nederland. De tijdelijke onderwijsvoorzieningen zijn gekoppeld aan bestaande scholen. Een voorziening kan een enkele klas zijn binnen een bestaand schoolgebouw, maar ook meerdere groepen op een tijdelijke locatie. De tijdelijke onderwijsvoorzieningen verschillen van reguliere klassen: er kan minder onderwijs worden gegeven (met als ondergrens minimaal 12,5 uur per week verdeeld over 3 of meer dagen). Onderwijs binnen dit kader richt zich op de Nederlandse taal (minimaal 10 uur per week), waarbij ook andere vakken kunnen worden gegeven (met waar mogelijk nadruk op kernvakken, zoals rekenen).

Een nieuwkomer mag in beginsel niet langer dan 2 jaar onderwijs volgen binnen het kader van deze wet. Bovendien zal de leerling, nadat hij of zij de Nederlandse taal voldoende beheerst, zo snel mogelijk overstappen naar het reguliere of speciale onderwijs. De wet bevat ook de verplichting voor gemeente- en schoolbesturen om jaarlijks gesprekken te voeren over het geven van onderwijs aan leerlingen uit landen van buiten de EU.

### Financiële dekking voor Onderwijsroute binnen de Wet Inburgering 2021

De Wet inburgering 2021 is bedoeld om nieuwkomers zo snel mogelijk volwaardig mee te laten doen in de Nederlandse maatschappij. Voor de meesten betekent dit het vinden van werk en het leren van de Nederlandse taal. Voor een deel van de (jonge) nieuwkomers biedt een Nederlands diploma van een beroeps- of wetenschappelijke opleiding de beste kansen op een duurzame participatie op de Neder-

<sup>185</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Verzamelbrief inburgering', 6 april 2023.

<sup>186</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Uitvoeringsbrief inburgering', 20 december 2023.

<sup>187</sup> Rijksoverheid, 'Spoedwet maakt onderwijs voor nieuwkomers sneller mogelijk', 3 oktober 2023.

landse arbeidsmarkt. Binnen de Wet inburgering is de zogenoemde Onderwijsroute bedoeld voor jongeren die verplicht zijn tot maatschappelijke integratie, maar niet genoeg vooronderwijs hebben genoten om reguliere opleidingsprogramma's op het niveau te volgen dat het beste bij hen past. In de Onderwijsroute krijgen nieuwkomers, naast de Nederlandse taal, vakken zoals wiskunde en natuurkunde. Om te zorgen dat de onderwijsroute goed kan functioneren kwam er in het afgelopen jaar een langdurige financiële dekking. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke integratie van nieuwkomers en moeten hiervoor cursussen inkopen, maar hebben daar niet altijd het budget voor. Op 19 september 2023 stelde de regering daarom een financiële dekking vast voor de periode 2026-2029 ter waarde van 88,9 miljoen euro.<sup>188</sup>

## 7.4 Arbeidsmarkt en vaardigheden

### Extra financiële stimulans voor de arbeidsmarktintegratie van statushouders

Uit het hierboven besproken plan van aanpak 'statushouders aan het werk' volgden meerdere maatregelen om nieuwkomers te stimuleren de Nederlandse taal te leren en aan het werk te gaan. Om de arbeidsmarktpositie van statushouders te verbeteren kondigde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 11 juli 2023 daarom aan om hiervoor de komende 3 jaar een extra bedrag van 37,75 miljoen euro te reserveren.<sup>189</sup> Deze investering moet obstakels voor statushouders, werkgevers en gemeenten wegnemen en statushouders eerder aan een baan helpen.

Gemeenten moeten statushouders helpen om betaald werk te vinden, maar hebben in de praktijk niet altijd de financiële middelen om dit adequaat te doen. Met deze subsidies wil de overheid de positie van statushouders op de arbeidsmarkt verbeteren en hun integratie in de Nederlandse samenleving in het algemeen bevorderen. De subsidies zijn gereserveerd voor:

- Startbanen (15 miljoen euro);
- Specifieke regionale programma's gericht op statushouders (12,25 miljoen euro);
- Subsidies voor werkgevers (10,5 miljoen euro).

<sup>188</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Borging van de onderwijsroute binnen het inburgeringsstelsel', 19 september 2023.

<sup>189</sup> Kamerstukken II, 2022-2023, 32824, nr. 389.

## 8

## Nederlanderschap en staatloosheid

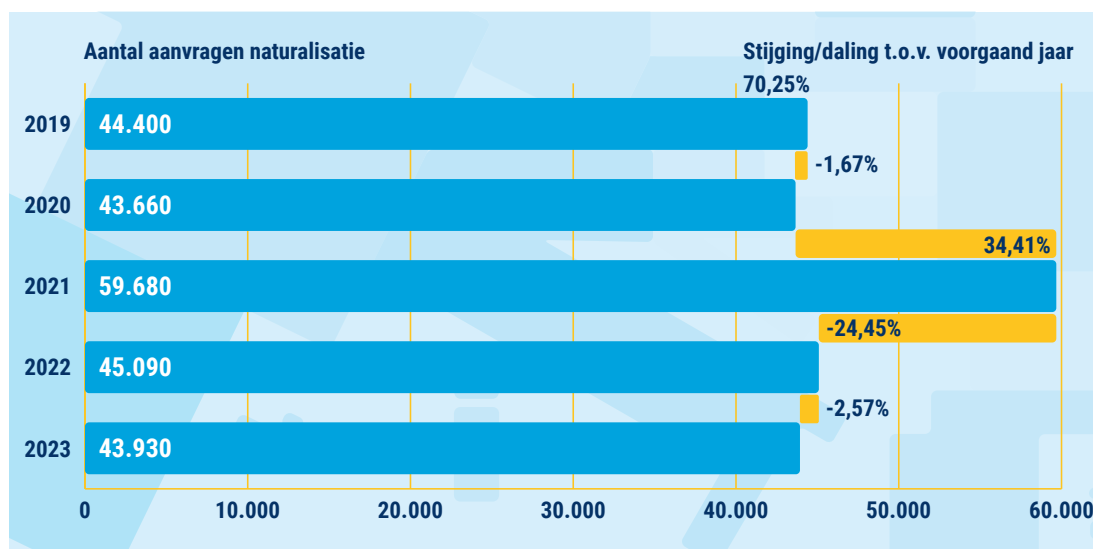
Zowel het verkrijgen van het Nederlanderschap als het formeel laten vaststellen van staatloosheid kan voor migranten van groot belang zijn. Staatlozen hebben geen juridische band met een land en kunnen dus geen beroep doen op de rechten en voorzieningen die aan nationaliteit verbonden zijn. Het niet hebben van een nationaliteit maakt naturalisatie in sommige gevallen bovendien onmogelijk. Een goede procedure om staatloosheid vast te stellen ontbrak in Nederland. Met de nieuwe Wet vaststelling staatloosheidprocedure (Wvs), die in 2023 na lange voorbereiding is ingevoerd, volgde Nederland het advies op van de UNHCR en de Adviesraad Migratie. Rechtelijke uitspraken van de Raad van State leidden tot een aanpassing van de regels voor naturalisatie.

### Naturalisatie in Nederland: de cijfers

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ontving in 2023 43.930 aanvragen voor naturalisatie, ten opzichte van 45.090 in 2022. De IND willigde 97% van de naturalisatieverzoeken in.<sup>190</sup> In onderstaande tabel en grafiek is te zien dat het gemiddelde door de jaren heen rond 45.000 aanvragen per jaar ligt, met een uitschieter in 2021.

**Figuur 12:**  
Aantal naturalisatie-aanvragen per jaar in Nederland.

Bron: IND Jaarcijfers 2023



### Geregistreerde staatlozen in Nederland: de cijfers

In Nederland staan op dit moment rond de 5.000 mensen als staatloos geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Dat is een relatief klein deel van de ongeveer 23.000 mensen in de BRP van wie de nationaliteit onbekend is. Onder de geregistreerde staatlozen zijn bijvoorbeeld personen uit de Molukken, Syrië, Libanon, mensen uit de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië. De groep staatloze Molukkers is wettelijk gelijkgesteld aan Nederlanders. Zij hebben volgens de Faciliteitenwet een bijzondere positie.<sup>191</sup>

In de onderstaande tabel zien we de exacte cijfers van het aantal staatlozen en personen wiens nationaliteit onbekend is in Nederland in de periode 2021-2023. Uit de afgelopen drie jaar kunnen we opmerken dat het gemiddelde stabiel schommelt rond de 5450. Het aantal personen wiens nationaliteit onbekend is afgenomen in de afgelopen drie jaar naar afgerond 23.000 personen in 2023.

<sup>190</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IND Jaarcijfers 2023'.

<sup>191</sup> Rijksoverheid, 'Staatloosheid'.

**Figuur 13:**  
Aantal staatlozen en personen wiens nationaliteit onbekend is in Nederland 2021-2023.

	2021	2022	2023
Staatloos	5.927	5.283	5.149
Nationaliteit onbekend	31.585	26.234	22.488

Bron: Eurostat

## 8.1 Nederlanderschap

### Nederlander worden

#### Verwerving van staatsburgerschap

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert **verwerving van staatsburgerschap** als 'elke manier om staatsburger te worden, dat wil zeggen door geboorte of op enig moment na geboorte, automatisch of niet-automatisch, op basis van toekenning, verklaring, optie of aanvraag'.<sup>192</sup>

#### Naturalisatie

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert **naturalisatie** als 'elke vorm van het na de geboorte verkrijgen van een nationaliteit die niet eerder op de persoon van toepassing was. Het vereist een aanvraag door deze persoon of hun wettelijke vertegenwoordiger en een handeling van een overheid om deze nationaliteit aan een persoon toe te kennen'.<sup>193</sup> Er zijn twee manieren om de Nederlandse nationaliteit aan te vragen: door naturalisatie en via de **optieprocedure**. Een naturalisatieverzoek mag je indienen als je vijf jaar onafgebroken in Nederland hebt gewoond met een geldige verblijfsvergunning en een inburgeringsdiploma hebt gehaald.<sup>194</sup> De tweede mogelijkheid, Nederlander worden door optie, is een goedkopere en snellere procedure die bovendien minder strenge eisen stelt, maar niet iedereen die Nederlander wil worden komt hiervoor in aanmerking.<sup>195</sup>

#### Opnieuw starten termijn van toelating na wijziging identiteit

In Nederland geldt een voorwaardelijke termijn van vijf jaar voor naturalisatie. Voorheen begon deze termijn opnieuw als een migrant gedurende die periode zijn/haar identiteit of nationaliteit wijzigde, omdat hij/zij eerder onjuiste persoonsgegevens had opgegeven. Naar aanleiding van twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voor Nederland<sup>196</sup> wijzigde de IND dit beleid. Sinds 22 februari 2023 wordt de voorwaardelijke termijn niet opnieuw ingesteld bij een wijziging van persoonsgegevens in de BRP. De IND paste de Handleiding Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (HRWN) hierop aan.<sup>197</sup>

## 8.2 Staatloosheid

### Staatloosheid

De EMN-begrippenlijst (glossary) definieert een **staatloze persoon** als 'iemand die door geen enkele staat op grond van zijn wetgeving als onderdaan wordt beschouwd'.<sup>198</sup> Een migrant kan staatloos worden door statenopvolging (de oprichting van een nieuwe staat die voortkomt uit een staat die voorheen erkend werd), onduidelijke of discriminerende wetten voor het vaststellen van nationaliteiten, ontheemding/gedwongen migratie of het hebben van staatloze ouders.<sup>199</sup>

<sup>192</sup> EMN Glossary 8.0, 'Verwerving van staatsburgerschap'.

<sup>193</sup> EMN Glossary 6.0, 'Naturalisatie'.

<sup>194</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nederlander worden door naturalisatie'.

<sup>195</sup> Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nederlander worden via optie'.

<sup>196</sup> ECLI:NL:RVS:2023:378; ECLI:NL:RVS:2023:604.

<sup>197</sup> Immigratie en Naturalisatiedienst (IND), 'IB 2023/15 gevolgen Afdelingsuitspraken mbt opnieuw starten termijn van toelating na wijziging identiteit', 23 februari 2023.

<sup>198</sup> EMN Glossary 8.0, 'Staatloze persoon'.

<sup>199</sup> Rijksoverheid, 'Staatloosheid'.

### Nieuwe Wet vaststelling staatloosheidprocedure

De UNHCR en de Adviesraad Migratie (AM) signaleerden een gebrek aan een goede procedure om staatloosheid vast te stellen in Nederland.<sup>200</sup> In 2011 publiceerde UNHCR een rapport waarin werd opgeroepen tot verandering van de procedure.<sup>201</sup> Het AM publiceerde in 2013 een rapport met advies over praktische vraagstukken voor de bescherming van staatlozen en de internationale plichten van Nederland op het gebied van staatloosheid.<sup>202</sup> Naar aanleiding van deze rapporten riepen beide instellingen in 2013 op tot verandering. In december 2020 werd een wetsvoorstel ingediend bij de Tweede Kamer om de procedure van staatloosheid vast te stellen.<sup>203</sup>

Op 22 mei werd het voorstel aangenomen door de Tweede Kamer.<sup>204</sup> Op 6 juni 2023 nam de Eerste Kamer der Staten Generaal de nieuwe Wet vaststellingsprocedure staatloosheid aan. Deze wet introduceerde een duidelijke procedure waarmee mensen die onvoldoende gedocumenteerd in Nederland verblijven hun staatloosheid kunnen laten vaststellen.

Eerder kregen staatlozen soms vanwege een gebrek aan documentatie de registratie 'nationaliteit onbekend' in de vreemdelingenadministratie of de Basisregistratie Personen (BRP). Dankzij de nieuwe procedure kan staatloosheid worden vastgesteld door een civiele rechter, of in het geval van 'duidelijke staatloosheid' door de IND of de gemeente. Dat gemeenten staatloosheid voorheen niet officieel konden vaststellen was niet in overeenstemming met het VN-verdrag betreffende de Status van Staatlozen (1954) en het VN-verdrag tot Beperking der Staatloosheid (1961).<sup>205</sup>

De wijziging brengt het Nederlandse beleid in overeenstemming met internationale normen en biedt migranten die illegaal in Nederland verblijven de mogelijkheid om hun staatloosheid formeel vast te laten stellen. Als een rechter in deze gevallen de staatloosheid van een persoon vaststelt, leidt dit op zichzelf echter niet tot een verblijfsvergunning.<sup>206</sup>

### Wijziging Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) ten aanzien van de naturalisatie van staatloze kinderen

Op 6 juni 2023, tegelijk met de nieuwe wet over de vaststelling van staatloosheid, nam de Eerste Kamer der Staten Generaal een wetswijziging aan over de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN) ten aanzien van naturalisatie van staatloze kinderen.<sup>207</sup> De wijziging van de RWN en de Paspoortwet, biedt minderjarigen jonger dan 21 jaar, die staatloos zijn geboren in het Koninkrijk der Nederlanden en geen wettig verblijf hebben, de mogelijkheid om na 5 jaar onafgebroken verblijf het Nederlanderschap te verkrijgen via de optieprocedure (zie kader). Dit met het begrip dat redelijkerwijs geen andere nationaliteit kan worden verkregen.

200 Eerste Kamer, 'Eerste Kamer stemt in met procedure voor vaststelling staatloosheid: debat samengevat', 6 juni 2023.

201 United Nations High Commissioner for Refugees, 'Mapping Statelessness in the Netherlands' (2011). [Mapping Statelessness in the Netherlands | Refworld](#).

202 Adviesraad Migratie, [Advies: Geen land te bekennen](#) (04-12-2013)

203 Kamerstukken II, 2020-2021, 35 687, nr. 3.

204 Kamerstukken II, 2020 – 2021, 35687, nr. 5.

205 VN, Verdrag betreffende de Status van Staatlozen 1954; VN, Verdrag tot Beperking der Staatloosheid 1961.

206 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Vaststelling staatloosheid wettelijk geregeld', 2 oktober 2023.

207 Eerste Kamer, 'Eerste Kamer stemt in met procedure voor vaststelling staatloosheid: debat samengevat', 6 juni 2023.

# 9 Grenzen, visa, Schengen

Uitwisseling van informatie tussen landen onderling is een belangrijke voorwaarde voor het bestaan van het paspoortvrije reisgebied van de Europese Unie, oftewel het Schengengebied. Om dit mogelijk te maken is er een EU-informatiesysteem dat grenscontroles en samenwerking in de rechtshandhaving ondersteunt. Sinds het afgelopen jaar is in alle Schengenstaten het vernieuwde Schengen-informatiesysteem (SIS) van kracht. Het SIS bevat informatie over gezochte of vermiste mensen of mensen die geen toegang hebben of (niet) mogen verblijven in het Schengengebied. Ook worden bijvoorbeeld verloren, gestolen of bij een misdaad gebruikte vuurwapens, auto's en identiteitsdocumenten in het systeem opgenomen.

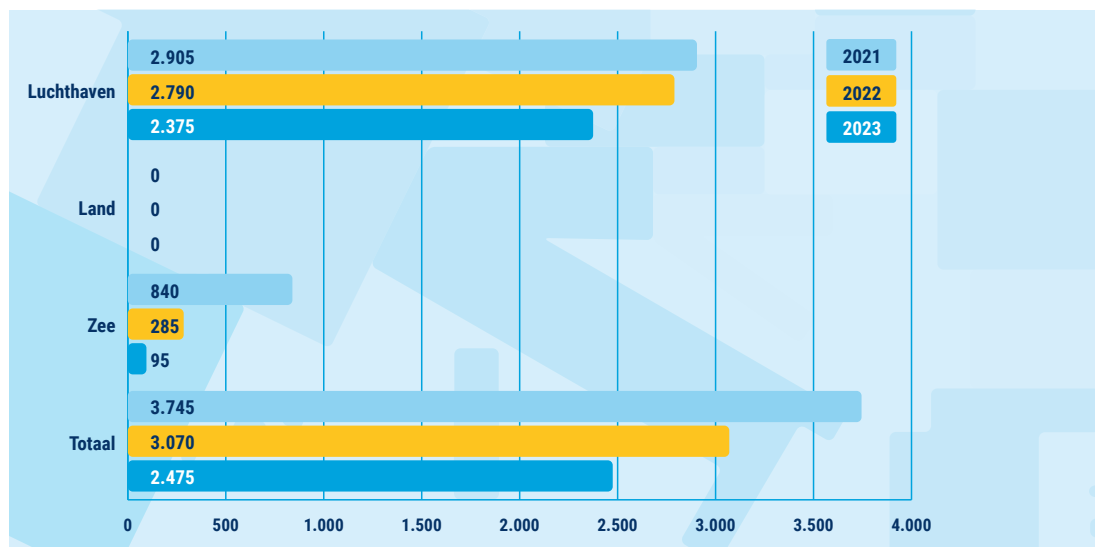
De invoering van het vernieuwde SIS op 7 maart 2023 had invloed op de wet- en regelgeving in Nederland. Aanpassingen van de Vreemdelingencirculaire (Vc), de werkinstructie voor de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de nationale Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid waren het gevolg. Verder zijn er in 2023 maatregelen ingevoerd om etnisch profileren door de Koninklijke Marechaussee (KMar) tegen te gaan en geldt sinds 16 oktober 2023 de transitvisumplicht voor luchthavens (ATV) niet meer voor Turkse zeevarenden.

## Grenzen en visa: de cijfers

### Grenzen

**Figuur 14:**  
Aantal keren dat toegang werd geweigerd aan de Nederlandse buitengrenzen (lucht, land en zee) 2021-2023.

Bron: Eurostat



### Visa

**Figuur 15:**  
Aantal visumaanvragen in Nederland in 2023.

Bron: IND en Ministerie van Buitenlandse Zaken

Visa kort verblijf	Visa lang verblijf (mvv)	Totaal
544.610	77.760	622.370

## 9.1 Grenzen en visa

### Vrijstelling van transitvisumplicht voor Turkse zeevarenden

In december 2022 voerde Nederland een transitvisumplicht in voor luchthavens (ATV) voor Turkse onderdanen, vanwege het groeiende aantal asielaanvragen van Turkse reizigers die overstapten op Schiphol.<sup>208</sup> Deze ATV vormde een belemmering voor Turkse zeevarenden die naar de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden reisden. Zeevarenden zijn, ongeacht nationaliteit, vrijgesteld van de



visumplicht voor de Nederlandse overzeese gebiedsdelen. Om het Nederlandse Schengenvisumbeleid met het visumbeleid voor de Caribische delen van het Koninkrijk der Nederlanden te harmoniseren, implementeerde Nederland op 16 oktober 2023 een vrijstelling van de ATV voor Turkse zeevarenden. Om in aanmerking te komen voor deze vrijstelling moet de scheepsbemanning in het bezit zijn van een geldig identiteitsbewijs voor zeevarenden, afgegeven in overeenstemming met het Verdrag betreffende de identiteitsbewijzen van zeevarenden nr. 108 (1958) of nr. 185 (2003) van de Internationale Arbeidsorganisatie (IAO), het Verdrag inzake het vergemakkelijken van het internationale verkeer ter zee (FAL-Verdrag) en de relevante Nederlandse wetgeving.

### **Aanpassing werkwijze Koninklijke Marechaussee (KMar) ter voorkoming van etnisch profileren**

Op 14 februari 2023 oordeelde het gerechtshof in Den Haag dat de Koninklijke Marechaussee (KMar) bij Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV-controles)<sup>209</sup> geen mensen mag selecteren (mede) op basis van hun etniciteit, omdat dit een vorm van rassendiscriminatie is.<sup>210</sup> Volgens het gerechtshof mag etniciteit op geen enkele manier een rol spelen bij beslissingen om mensen te controleren. De Staat heeft volgens het gerechtshof niet aangetoond of aannemelijk gemaakt dat huidskleur of etnische uiterlijke kenmerken iets zeggen over afkomst of nationaliteit. Het gerechtshof verwierp daarmee de uitspraak van de rechtbank, die etnisch profileren in eerste instantie toestond. De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid kondigde op 20 februari 2023 wijzigingen in de werkinstructie voor de KMar aan als gevolg van de uitspraak. Op basis van het arrest van het Hof mag de KMar niet meer etnisch profileren, ook niet in uitzonderingsgevallen.<sup>211</sup> Bij de uitvoering van MTV-controles (Mobiel Toezicht Veiligheid) mogen etniciteit en ras niet meer als selectiecriteria dienen.

## **9.2 Schengen**

### **Schengen**

Er zijn 27 Europese landen die onderdeel zijn van het Schengengebied.<sup>212</sup> Het Schengenacquis of Schengenakkoord gaat over EU-regelgeving die controles aan de binnengrenzen tussen deelnemende landen in het Schengengebied afschaft. De controle van personen gebeurt aan de buitengrenzen van het Schengengebied.<sup>213</sup>

### **Wijzigingen naar aanleiding van het vernieuwde Schengeninformatiesysteem (SIS)**

Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is vernieuwd en trad op 7 maart 2023 in alle Schengenstaten in werking. Het Schengeninformatiesysteem (SIS) is een informatie-uitwisselingssysteem voor veiligheid en grensbeheer in Europa, bedoeld om de afwezigheid van toezicht aan de binnengrenzen tussen de Schengenlanden te ondervangen.<sup>214</sup> Een SIS-signaleringsbericht bevat informatie over een specifieke persoon of een specifiek voorwerp en instructies voor de autoriteiten over wat zij moeten doen wanneer die persoon of dat voorwerp is gevonden.<sup>215</sup>

De belangrijkste nieuwe elementen in het vernieuwde systeem zijn<sup>216</sup>:

- Signaleringsbericht van vreemdelingen (migranten/reizigers) met een terugkeerbesluit (zogenoemde signaleringsbericht inzake terugkeer);
- Signaleringsbericht wegens inreisverbod gebeurt pas na vertrek uit de lidstaten;
- De procedures voor raadpleging tussen de lidstaten beschrijven een groter aantal situaties en de voorwaarden en het proces van raadpleging zijn grondiger uitgewerkt;

209 Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) is het toezicht op personen die vanuit een ander Schengenland bij de Belgische en Duitse grens naar Nederland reizen. De controles vinden plaats op wegen, in treinen, op het water en bij luchtverkeer.

210 ECLI:NL:GHDHA:2023:173.

211 Kamerbrief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 20 februari 2023, 4492367, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/02/20/tk-uitspraak-gerechtshof-verbiedt-de-marechaussee-ras-en-etniciteit-te-gebruiken-als-indicator-in-selectiebeslissingen-t-b-v-mtv-controles>

212 België, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden, Zwitserland.

213 Rijksoverheid, 'Welke landen zijn Schengenlanden?'

214 Migration and Home Affairs, 'Schengeninformatiesysteem'.

215 Migration and Home Affairs, 'Wat is het SIS en hoe werkt het?'

216 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IB 2023/26 Belangrijkste wijzigingen met SIS III en gevolgen voor het werkproces', 27 maart 2023.

- Lidstaten wisselen informatie uit bij SIS-signalering van een vreemdeling (migrant/reiziger) met een terugkeerbesluit aan de buitengrens;
- Signalering van vreemdelingen (migranten/reizigers) vanwege een Besluit tot Signalering (BtS).

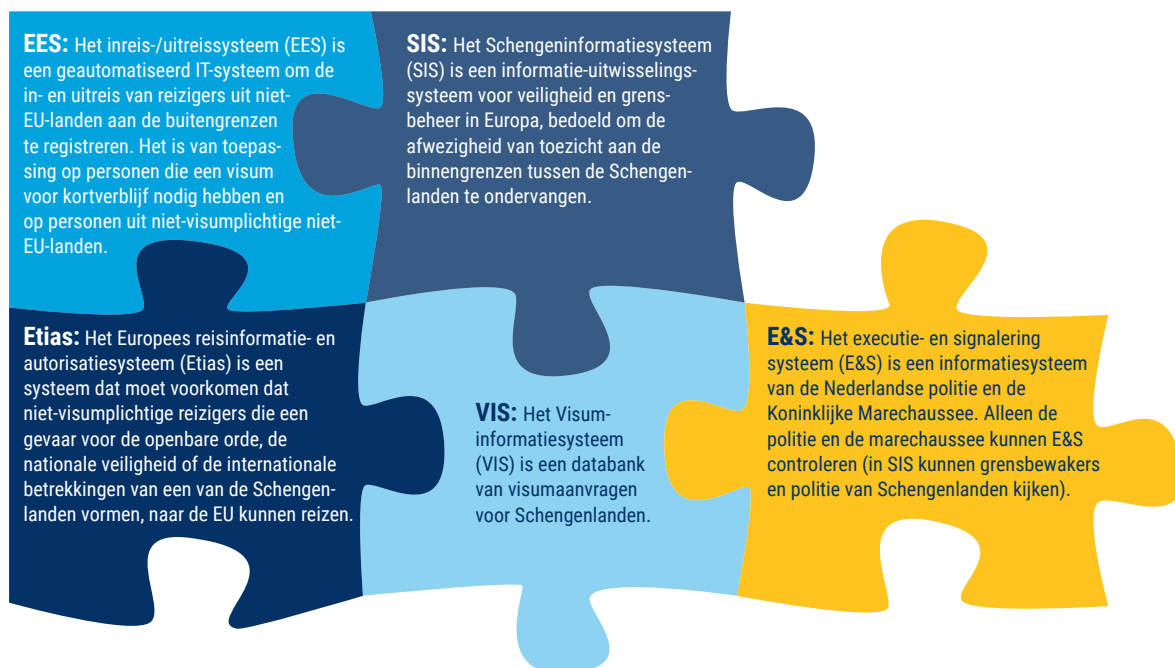
De vernieuwing van het systeem leidde tot aanpassingen in de Vreemdelingencirculaire en had gevolgen voor de werkprocessen van de IND. De genoemde wijzigingen in de Vc om te kunnen voldoen aan de vereisten van het SIS, werden op 27 maart 2023 aangekondigd<sup>217</sup>. Er is onder andere een nieuwe paragraaf toegevoegd over de voorwaarden voor een besluit tot signalering (BtS) van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het nieuwe beleid geeft aan wanneer een BtS begint te lopen en hoe het moet worden aangetoond. Hierbij hanteert men een onderscheid tussen een BtS dat alleen in het zogenoemde Executie & Signalering systeem (E&S)<sup>218</sup> is gesignaleerd en een besluit dat eerst in E&S is gesignaleerd en daarna in SIS. Als de vreemdeling (migrant/reiziger) eerst in E&S is gesignaleerd en daarna in SIS, vervalt het BtS automatisch. Als hij of zij alleen in E&S wordt geïdentificeerd, is dat niet het geval.<sup>219</sup>

### Aankondiging nationale uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid

Naar aanleiding van het vernieuwde SIS kondigde de regering op 29 maart 2023 de nationale Uitvoeringswet EU-verordeningen grenzen en veiligheid aan.<sup>220</sup> De wet bevat regels voor de uitvoering van:

- de EES-verordening (in-/uitreisysteem);
- de Etias-verordening (Europees reisinformatie- en autorisatiesysteem);
- de SIS-verordening grenscontroles;
- de SIS-verordening politie en justitiële samenwerking in strafzaken;
- de SIS-verordening terugkeer;
- de Verordening interoperabiliteit grenzen en visa;
- de Verordening interoperabiliteit politie en justitiële samenwerking, asiel en migratie
- de wijziging van de VIS-verordening (Visuminformatiesysteem) met het oog op de herziening van het VIS.

**Figuur 16:**  
Uitleg Europese (links) en Nationale (rechts) visa- en grenssystemen



217 Staatscourant, 2023, 9373. [https://ind.pucoverheid.nl/doc/PUC\\_1302690\\_1/](https://ind.pucoverheid.nl/doc/PUC_1302690_1/)

218 Zie infographic voor uitleg van de systemen

219 Staatscourant, 2023, 9373. [https://ind.pucoverheid.nl/doc/PUC\\_1302690\\_1/](https://ind.pucoverheid.nl/doc/PUC_1302690_1/)

220 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2023, 115, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-115.html>

# 10 Irreguliere migratie en mensensmokkel

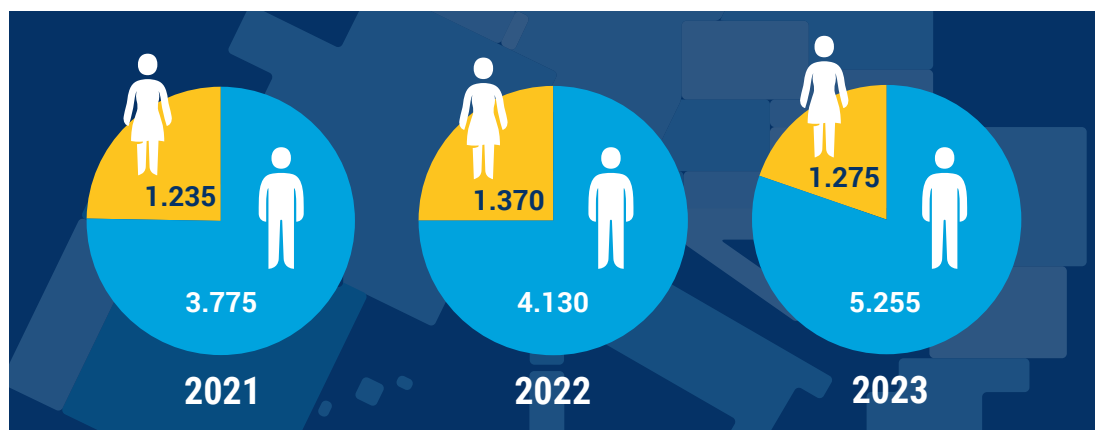
De strijd tegen irreguliere migratie en mensensmokkel staat centraal in het beleid van zowel Nederland als de Europese Unie. De afgelopen jaren zijn verschillende initiatieven en maatregelen ontwikkeld om deze uitdaging het hoofd te bieden, waarbij de nadruk ligt op zowel interne als externe samenwerking en beleidsontwikkelingen. In dit hoofdstuk worden ook beleidswijzigingen benoemd die toezien op het voorkomen van misbruik van toelatingsregelingen.

In 2023 stelde Nederland een overkoepelend beleidskader vast, dat volgde op een Europees actieplan tegen mensensmokkel. Daarnaast waren er plannen om irreguliere migratie te voorkomen en leidden ontwikkelingen in de jurisprudentie ertoe dat de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) stopte met het simultaan horen van migranten.

## Irreguliere migratie in Nederland: de cijfers

**Figuur 17:**  
Migranten uit niet-EU-landen met illegaal verblijf in Nederland.

Bron: Eurostat



## 10.1 Mensensmokkel

### Versterkte samenwerking in de aanpak van mensensmokkel

Op 19 oktober 2023 stelde Nederland het beleidskader<sup>221</sup> voor de aanpak van mensensmokkel 2023-2026 vast, als gevolg van het *European Action Plan on Human Smuggling 2021-2025* dat eerder, in 2021, op Europees niveau was aangenomen. Dit plan richt zich op nauwere Europese samenwerking en informatie-uitwisseling, het bestrijden van smokkelpraktijken en intensievere samenwerking met herkomst- en doorvoerlanden. Het vormt een Europese respons op mensensmokkel en maakt deel uit van de bredere migratie-aanpak, zoals uiteengezet in het migratie- en asielpact.

Het Nederlandse beleidskader geeft invulling aan de ambities van de EU en biedt een overzicht van de Nederlandse prioriteiten in de strijd tegen mensensmokkel. Het richt zich op het versterken van de aanpak van mensensmokkel zoals bepaald in het Coalitieakkoord van het demissionaire kabinet. De voornaamste doelstellingen van het beleidskader zijn het bestrijden van criminele netwerken, het bevorderen van een geïntegreerde aanpak door alle betrokken partijen, het versterken van onderzoek en vervolging, preventie en internationale samenwerking en gegevensverzameling. Het biedt een overkoepelend kader voor de activiteiten van de betrokken organisaties en geeft richting aan hun doelstellingen.

## 10.2 Irreguliere migratie

### Aankondigen en intrekken van het migratiepartnerschap met Niger

Op 1 februari 2023 kondigden de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een intensievere samenwerking aan met Niger<sup>222</sup>. Dit moest bijdragen aan de bestrijding van illegale migratie vanuit Niger en het land helpen om de grenscontrole te verbeteren en mensenhandel tegen te gaan.

Na de staatsgreep in Niger op 26 juli 2023 besloot de Nederlandse overheid<sup>223</sup> om de samenwerking met Niger per direct op te schorten. De regering gaf aan niet te willen samenwerken met de coupplegers in Niger.

## 10.3 Voorkomen van illegaal verblijf in Nederland

### IND stopt simultaan horen ter vaststelling van schijnhuwelijken

Vanwege ontwikkelingen in de jurisprudentie<sup>224</sup> mag de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) sinds 19 juni 2023 niet meer simultaan (gelijktijdig) horen bij vermoedens van fraude of een schijnhuwelijk.<sup>225</sup> De rechter besloot middels een uitspraak dat er geen juridische basis is voor dit type onderzoek door de IND.

Hoewel de jurisprudentie zich alleen richt op schijnhuwelijken is de IND ook gestopt met het gelijktijdig horen van mensen van buiten de EU die vermoedelijk misbruik hebben gemaakt van de rechten die horen bij geregistreerd partnerschap, adoptie of erkenning. De uitspraak geldt niet voor het gelijktijdig horen om andere redenen, bijvoorbeeld om te onderzoeken of de voorwaarden voor een verblijfsvergunning zijn vervuld.

222 Rijksoverheid, 'Nederland en Niger versterken samenwerking op migratie', 1 februari 2023.

223 Rijksoverheid, 'Nederland schort directe samenwerking met overheid Niger op', 4 augustus 2023.

224 ECLI:NL:RVS:2023:2357; ECLI:NL:RVS:2023:3567.

225 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IB 2023/72 Simultaan gehoor bij schijnhuwelijk/schijnrelatie niet langer toegestaan door afdelingsuitspraak (EU versie)', 18 oktober 2023.

# 11 Mensenhandel

Door middel van wetgeving en samenwerking tussen overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties wil Nederland mensenhandel bestrijden en slachtoffers ondersteunen. De lancering van het vernieuwde programma 'Samen tegen Mensenhandel' legde het afgelopen jaar een grotere nadruk op de bestrijding van mensenhandel, zowel op nationaal als internationaal niveau. Deze en andere initiatieven streven naar een betere samenwerking tussen verschillende instanties en een betere bescherming van slachtoffers. Daarnaast waren er ontwikkelingen in de samenwerking met landen buiten de EU.

In het vorige hoofdstuk is het aankondigen en het intrekken van de samenwerking met Niger al genoemd. Dit hoofdstuk bespreekt mensenhandel waarvan migranten van buiten de EU potentieel slachtoffer zijn, maar de benoemde maatregelen en beleidsontwikkelingen beperken zich niet tot deze groep, omdat ook EU-burgers slachtoffer kunnen zijn van mensenhandel.

## Mensenhandel

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overdragen, huisvesten of ontvangen van personen, inclusief de uitwisseling of overdracht van controle over die personen, door middel van bedreiging of het gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, misbruik van macht of een kwetsbare positie, of het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een andere persoon, met als doel uitbuiting<sup>226</sup>.

### Mensenhandel in Nederland: de cijfers

**Figuur 18:**  
Aantal slachtoffers van mensenhandel in Nederland in 2020-2022<sup>227</sup> opgesplitst per doeleinde.

	2020	2021	2022
Mensenhandel met als doel seksuele uitbuiting	391	391	408
Mensenhandel met als doel arbeidsuitbuiting	348	326	432
Mensenhandel met andere redenen als doel	106	95	97

Bron: Eurostat

## 11.1 Nationale beleidsontwikkelingen

### Vernieuwd programma 'Samen tegen Mensenhandel'

Het regeringsakkoord van het demissionaire kabinet-Rutte IV bevatte de wens tot voortzetting van het programma 'Samen tegen Mensenhandel'. Op 18 oktober 2023 presenteerde het demissionaire kabinet het vernieuwde actieplan 'Samen tegen Mensenhandel'<sup>228</sup>, dat een gezamenlijke ambitie en drie strategische doelen vaststelde. De inspanningen komen samen in vijf doelgerichte benaderingen, waarin belanghebbenden en betrokken organisaties acties uitvoeren:

- Vergroten van maatschappelijk bewustzijn;
- Verhogen van de meldingsbereidheid;
- Verbeteren van de zorg voor de slachtoffers;
- Bevorderen van de samenwerking tussen de betrokken organisaties;
- Verbeteren van de gegevensuitwisseling tussen de betrokken organisaties.

<sup>226</sup> EMN Glossary 8.0, 'Mensenhandel'.

<sup>227</sup> Cijfers voor 2023 zijn ten tijden van publicatie nog niet beschikbaar.

<sup>228</sup> Rijksoverheid, 'Actieplan Samen tegen Mensenhandel', 18 oktober 2023.

Nagebouwde kamer van sekswerkers, ingericht in het kader van de 'week tegen mensenhandel' om bewustwording te creëren. In de kamer zijn aanwijzingen te zien waaruit je zou kunnen afleiden dat er sprake is van uitbuiting.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Joyce van Belkom



Het actieplan vormt een aanvulling op beleid tegen mensenhandel en dient als paraplu waaronder men nieuwe acties aan bestaand beleid kan koppelen. 'Samen tegen Mensenhandel' streeft ernaar een benadering te ontwikkelen die de betrokken organisaties (mede) creëren en ondersteunen. Het programma gaat over het bestrijden van mensenhandel in algemene zin, en is niet specifiek gericht op migranten van buiten de EU.

## 11.2 Bescherming van slachtoffers van mensenhandel

### Verruiming bedentijd voor slachtoffers van mensenhandel

Naar aanleiding van een uitspraak<sup>229</sup> van het Hof van Justitie van de Europese Unie voerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 18 mei 2023 een beleidswijziging in<sup>230</sup> over het bieden van bedentijd aan mogelijke slachtoffers van mensenhandel. De uitspraak van het Hof ging over het gelijk-trekken van de bedentijd voor zowel onrechtmatig als rechtmatig verblijvende migranten van buiten de EU.

De wijziging heeft als gevolg dat voortaan *alle* migranten uit niet-EU-landen die vermoedelijk het slachtoffer zijn van mensenhandel bedentijd krijgen, ook degenen met rechtmatig verblijf. De bedentijd heeft als doel het vermoedelijke slachtoffer van mensenhandel tot rust te laten komen zodat hij of zij in een veilige omgeving kan besluiten om wel of geen aangifte te doen. In beginsel geldt een bedentijd van 90 dagen, maar voor Dublinclaimanten (zie [hoofdstuk 4](#) voor een uitleg van het begrip 'Dublinclaimant') geldt nu een bedentijd van 30 dagen.

229 Europese Hof van Justitie, zaak C-66/21.

230 Rijksoverheid, [Beleidswijziging bedentijd mensenhandel](#), 27 mei 2023. .

# 12 Terugkeer

Het Nederlandse terugkeerbeleid legt de nadruk op het belang van vrijwillige terugkeer. Migranten kunnen hierbij ondersteuning krijgen van de Nederlandse overheid, waarbij de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) samenwerkt met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). De beleidswijzigingen in 2023 op het gebied van terugkeer combineerden aanpassingen ter bevordering van de efficiëntie van (vrijwillige) terugkeer met jurisprudentie.

De Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc), waarin de beleidsregels en uitvoeringsinstructies voor terugkeer staan, wijzigde in 2023 op drie punten:

- Aanpassing van de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets bij het opheffen van een ongewenstverklaring of een inreisverbod vanwege een artikel 3-EVRM-beletsel bij terugkeer;
- Afschaffing van de eis voor persoonlijke overhandiging van een ongewenstverklaring of inreisverbod;
- Wijziging van de termijn bij een beslissing over tijdelijk uitstel van uitzetting op medische gronden van 3 naar 3 tot 6 maanden.

Daarnaast breidde de Nederlandse overheid de ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie (AVRR) uit en veranderde het beleid voor het informeren van vreemdelingen die in bewaring worden gesteld.

Verder was reeds in [hoofdstuk 4](#) te lezen dat onzekere situaties in Sudan en Gaza hebben geleid tot het uitstellen van beslissingen over terugkeer van mensen uit deze gebieden.

## Terugkeer

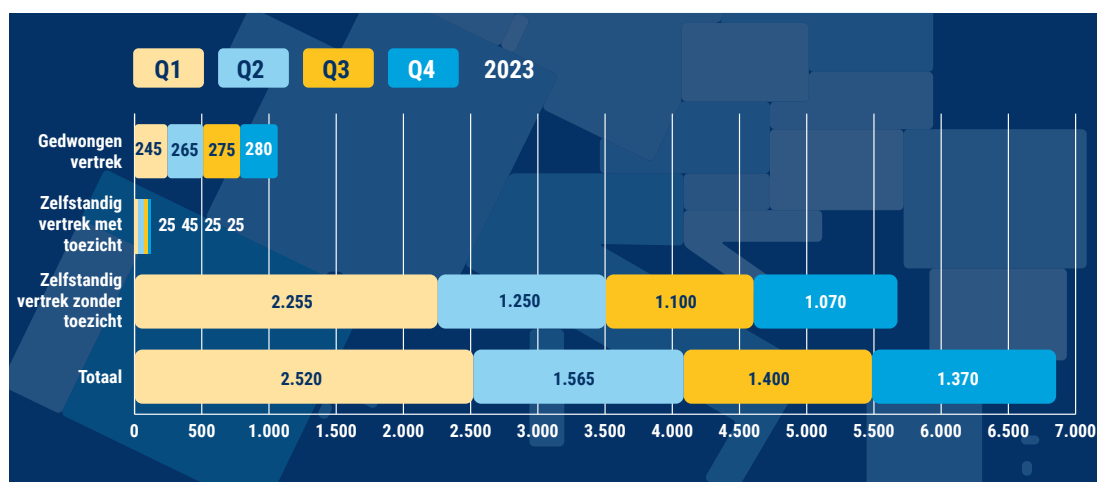
De EU-richtlijn over terugkeer definieert dit begrip als het proces waarbij een migrant van buiten de EU, vrijwillig of gedwongen gevolg gevend aan een terugkeerverplichting, terugkeert naar:

- Het land van herkomst;
- Een land van doorreis, overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen;
- Een ander land buiten de EU waarnaar de betrokken migrant vrijwillig kan en wil terugkeren.<sup>231</sup>

## Terugkeer in Nederland: de cijfers

**Figuur 19:**  
Terugkeer van migranten uit niet-EU-landen per kwartaal en soort terugkeer in 2023.

Bron: Eurostat.



## 12.1 Gedwongen terugkeer

### Beleidskader aangepast voor de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets bij het opheffen inreisverbod

In 2023 wijzigde de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc), om wat betreft de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets (D&P-toets) onderscheid te maken tussen migranten uit niet-EU-landen met een ongewenstverklaring of inreisverbod en migranten uit niet-EU-landen aan wie maatregelen zijn opgelegd vanwege ernstige misdrijven in het buitenland (artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag).<sup>232</sup> Tijdens de D&P-toets, toetst de IND indien artikel 3 EVRM zich duurzaam verzet tegen uitzetting naar het land van herkomst of het onthouden van een vergunning aan die vreemdeling disproportioneel is.<sup>233</sup>

Iemand krijgt een ongewenstverklaring als de IND beslist dat deze persoon een gevaar is voor Nederland. Meestal gaat het om mensen die een ernstig strafbaar feit hebben gepleegd. Bij een ongewenstverklaring moet diegene meteen vertrekken en mag Nederland niet meer binnenkomen.<sup>234</sup> Een inreisverbod betekent dat iemand een bepaalde periode niet mag reizen naar of verblijven in Nederland en andere EU-landen (met uitzondering van Ierland) aangevuld met Noorwegen, IJsland, Liechtenstein en Zwitserland. Deze periode – de duur van het inreisverbod – wordt bepaald bij het opleggen van het inreisverbod. De periode gaat in op de datum van vertrek uit de Unie.<sup>235</sup>

De wijziging in de Vc zorgde voor een aanpassing van het beleidskader voor de D&P-toets. Als de vreemdeling een verzoek tot opheffing van de ongewenstverklaring of het inreisverbod indient en aannemelijk is dat de terugkeer van deze vreemdeling naar het land van herkomst in strijd is met artikel 3 EVRM, voert de IND de D&P-toets uit. Met deze toets bepaalt de IND of de gevolgen van het handhaven van een ongewenstverklaring of inreisverbod disproportioneel zijn.

De bestaande duurzaamheids- en proportionaliteitstoets voor migranten uit niet-EU-landen aan wie maatregelen zijn opgelegd vanwege ernstige misdrijven in het buitenland (1F) was in de praktijk niet passend. Een persoon met een ongewenstverklaring of een inreisverbod als gevolg van een veroordeling voor een misdrijf in Nederland bevindt zich in een andere situatie dan een persoon aan wie de zogenoemde 1F-maatregel is opgelegd vanwege ernstige misdrijven in het buitenland. Als gevolg hiervan zijn de volgende aanpassingen in het beleidskader gedaan:

- De tijd dat een persoon aan wie een ongewenstverklaring of een inreisverbod is opgelegd, in detentie zat, telt niet meer mee bij de duurzaamheid van het beletsel;
- De duur van het 3 EVRM-beletsel van 10 jaar gaat pas lopen als de IND in een besluit heeft vastgesteld dat er sprake is van een 3-EVRM-beletsel bij terugkeer;
- De eerder geldende voorwaarde uit het 1F-beleid, dat er geen vooruitzicht is op verandering binnen niet al te lange termijn, is losgelaten.

### Wijziging Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc): een ongewenstverklaring of een inreisverbod niet langer persoonlijk overhandig

Het risico op vertraging als gevolg van het persoonlijk overhandigen van een ongewenstverklaring of een inreisverbod leidde tot een wijziging in de Vreemdelingencirculaire 2000 (Vc) op 30 juni 2023.<sup>236</sup> In het belang van de handhaving van de openbare orde mag een ongewenstverklaring of een inreisverbod geen vertraging oplopen. De rechtsgevolgen van een ongewenstverklaring en het inreisverbod zijn bovendien onmiddellijk actief; overtreding kan leiden tot strafrechtelijke vervolging. Door de wijziging in de Vc kan de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) een inreisverbod of ongewenstverklaring voortaan ook rechtstreeks naar de gemachtigde/wettelijk vertegenwoordiger van de betrokkene opsturen. Het inreisverbod of de ongewenstverklaring wordt daarnaast ook gepubliceerd in de Staats-

232 Staatscourant, 2023, 7. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2023-9373.html>

233 Position Paper Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), De toepassing van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, 9 juni 2022

234 IND, 'Ongewenstverklaring'.

235 IND, 'Inreisverbod'.

236 Staatscourant, 2023, 16. [https://ind.pucoverheid.nl/doc/PUC\\_1309435\\_1/](https://ind.pucoverheid.nl/doc/PUC_1309435_1/)



courant. Als er geen gemachtigde/wettelijk vertegenwoordiger is, stuurt de IND het inreisverbod of de ongewenstverklaring naar het laatst bekende adres van de betrokkene. Als er geen adres bekend is, volstaat een publicatie in de Staatscourant.

### **Wijziging Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc): hantering van een indicatieve termijn van 3 tot 6 maanden bij beslissing over tijdelijk uitstel van uitzetting**

Naar aanleiding van een uitspraak door het Europese Hof van Justitie (HvJ) in zaak C-69/21 op 22 november 2022 wijzigde de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc) per 1 juli 2023.<sup>237</sup> De zaak betrof een migrant van buiten de EU die beroep aantekende tegen zijn uitzetting op grond van medische redenen.

Volgens het Nederlandse migratiebeleid kan uitstel van vertrek worden verleend op grond van artikel 64 Vw 2000, als er een reëel risico bestaat op schending van artikel 3 van de Europese Rechten van de Mens (EVRM) om medische redenen. Dit is het geval wanneer het Bureau Medische Advisering (BMA) vaststelt dat het achterwege blijven van medische behandeling naar alle waarschijnlijkheid zal leiden tot een medische noodsituatie en de noodzakelijke medische behandeling niet beschikbaar of toegankelijk is in het land van herkomst of bestendig verblijf.

De termijn van 3 maanden, die eerder gold, mag volgens het Europese Hof niet meer strikt worden gehanteerd. Er mag nog wel een termijn vastgesteld worden, maar deze termijn moet indicatief zijn, en de beoordelaar moet de situatie bekijken vanuit de aandoening van de betrokken migrant. Sinds de wijziging in de Vreemdelingen-circulaire 2000 (Vc) van 1 juli 2023 hanteert Nederland deze indicatieve termijn bij de beslissing over een uitstel van vertrek. Binnen de indicatieve periode van 3 tot 6 maanden kan een voldoende accurate inschatting worden gemaakt van het ziekteverloop en de beschikbaarheid van noodzakelijke zorg in het land van herkomst. Na 6 maanden berust het maken van inschattingen op speculatie. Voor sommige ziekten (zoals kanker en HIV) is het Bureau Medische Advisering (BMA) in staat om verder vooruit te kijken dan 6 maanden.

Deze drempel voor een medische noodsituatie wordt bereikt wanneer huidige wetenschappelijke inzichten aantonen dat het uitblijven van behandeling binnen 3 tot 6 maanden zal leiden tot overlijden, invaliditeit of een andere vorm van ernstige geestelijke of lichamelijke schade.

## **12.2 Ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie**

### **Uitbreiding Nederlandse ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie (AVRR)**

Op 1 juli 2023 breidde de Nederlandse overheid de ondersteuning bij vrijwillige terugkeer en herintegratie (AVRR) uit. De AVRR (Assisted Voluntary Return and Reintegration) is een programma van IOM (International Organisation for Migration), gericht op de humane terugkeer en herintegratie van migranten die niet in Nederland, een gast- of doorreisland mogen of willen blijven en die vrijwillig willen terugkeren naar hun land van herkomst.<sup>238</sup> Migranten uit Algerije, Wit-Rusland, Egypte, Libanon, Mongolië, Marokko, Turkije en Tunesië waren tijdelijk uitgesloten van dit programma. Door de uitbreiding kunnen migranten uit deze landen weer aanspraak maken op hulp bij vrijwillige terugkeer en herintegratie.<sup>239</sup> Twee factoren speelden een rol bij dit besluit tot uitbreiding.<sup>240</sup> Ten eerste streeft de regering naar migratiesamenwerkingen met belangrijke herkomst- en doorreislanden. Verbeterde samenwerking op het gebied van terugkeer is een belangrijk diplomatiek aspect van deze partnerschappen. Ten tweede introduceerde Frontex in 2022 het EU Reintegration Programme (EURP)<sup>241</sup>, een Europees programma dat lidstaten kunnen gebruiken op basis van uniforme gronden en voorwaarden. Bovengenoemde nationaliteiten komen over het algemeen in aanmerking voor het Frontex EURP.

<sup>237</sup> Staatscourant, 2023, 16. [https://ind.pucvoerheid.nl/doc/PUC\\_1309435\\_1/](https://ind.pucvoerheid.nl/doc/PUC_1309435_1/)

<sup>238</sup> IOM Nederland, 'Assisted Voluntary Return and Reintegration'. [Assisted Voluntary Return and Reintegration \(AVRR\) | IOM | IOM Belgium and Luxembourg](#)

<sup>239</sup> IOM Nederland, 'AVRR-assistentie uitgebreid', 10 juli 2023. [AVRR-assistentie uitgebreid - IOM Nederland \(iom-nederland.nl\)](#)

<sup>240</sup> Kamerstukken II, 2022–2023, 30573 nr.68. [Kamerstuk 30573, nr. 201 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen \(officielebekendmakingen.nl\)](#)

<sup>241</sup> Voorheen Joint Reintegration Service (JRS).

Sinds 1 juli 2023 kunnen migranten uit Algerije, Wit-Rusland, Egypte, Libanon, Mongolië, Marokko, Turkije en Tunesië dankzij deze ontwikkeling weer een aanvraag indienen voor bijstand bij vrijwillige terugkeer en herintegratie. Naast logistieke ondersteuning bij het aanvragen van nieuwe reisdocumenten en het boeken van een vlucht, kunnen kwetsbare migranten uit deze landen na terugkeer ook bijstand bij herintegratie krijgen. Op deze manier worden gesprekken over migratiesamenwerkingen met landen van herkomst en doorreis gestimuleerd. Met de wijziging stemde Nederland de terugkeer- en herintegratiepraktijk beter af op het EURP van Frontex.

## 12.3 Detentie

### Wijziging in de procedures omtrent de informatieplicht voor vreemdelingen in bewaring

In Nederland kan een vreemdeling die onrechtmatig verblijft of niet uit zichzelf vertrekt in bewaring worden gesteld tot aan zijn of haar vertrek naar het land van herkomst.<sup>242</sup> Naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 15 november 2023<sup>243</sup> wijzigde de werkwijze omtrent het in bewaring stellen.<sup>244</sup> De AbRvS oordeelde dat de huidige procedures voor het informeren van vreemdelingen over hun inbewaringstelling niet voldeed.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft een informatieplicht, die inhoudt dat de betrokken vreemdelingen het recht hebben om te weten waarom zij in bewaring worden gesteld, hoe zij de bewaring kunnen aanvechten en hoe zij rechtsbijstand kunnen krijgen. Om aan deze informatieplicht te voldoen, moet de staatssecretaris hen voortaan schriftelijk informeren in een voor hen begrijpelijke taal. Voorheen gebeurde dit mondeling. De informatieplicht vereist geen volledige vertaling van de maatregel van bewaring, een schriftelijke mededeling met juridische en feitelijke gronden voor bewaring en uitleg over de mogelijkheden voor kosteloze rechtsbijstand volstaat.

Deze wijziging bracht het beleid van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid met betrekking tot zijn informatieplicht bij het opleggen van vreemdelingenbewaring in overeenstemming met het vreemdelingenbesluit (Vb) 2000.<sup>245</sup>

<sup>242</sup> Rijksoverheid, 'Vreemdelingenbewaring', [Vreemdelingenbewaring | Terugkeer vreemdelingen | Rijksoverheid.nl](#)

<sup>243</sup> ECLI:NL:RVS:2023:4180.

<sup>244</sup> Raad van State, 'Staatssecretaris schendt informatieplicht bij vreemdelingenbewaring', 15 november 2023.

<sup>245</sup> Artikel 5.3, lid 1, van het Vreemdelingenbesluit (Vb) 2000.

## 13

## Migratie en ontwikkeling

**Nederland werkt actief samen met andere landen en internationale organisaties om een effectief migratiebeleid te bevorderen. Deelname aan verschillende EU-initiatieven en -programma's gericht op migratie, stelt de Nederlandse regering in staat om migratiekwesties te bespreken en beleid te ontwikkelen.**

### Toetreding tot het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

Wegens behoefte aan actuele kennis en data over migratiebeleid en -ontwikkeling en het door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid benadrukte belang van internationale samenwerking<sup>246</sup>, trad Nederland op 5 april 2023 toe tot het International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)<sup>247</sup>. Het ICMPD ondersteunt haar lidstaten bij het ontwikkelen en invoeren van innovatief, geïntegreerd en duurzaam migratiebeleid. Toetreding tot het ICMPD versterkt de betrokkenheid van Nederland bij internationale samenwerking op het gebied van migratie.

### De Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032

Nederland onderhoudt diplomatieke, economische en historische betrekkingen met de meeste Afrikaanse landen. Nieuwe geopolitieke uitdagingen en een veranderende realiteit vroegen in 2023 om een herziene en specifieke strategie. Daarom presenteerden de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking op 30 mei de Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032 in de Tweede Kamer.<sup>248</sup> Deze volgde uit de vraag van de Nederlandse regering om een strategie te ontwikkelen voor samenwerking met Afrikaanse landen.

Een van de doelen van deze strategie is het terugdringen van irreguliere migratie. Nederland blijft zich inzetten om te investeren in de bilaterale relaties met belangrijke landen van herkomst en doorreis. Andere doelen van de strategie zijn gelijke economische ontwikkeling, het terugdringen van armoede en het naleven van mensenrechten.

Nederland wil, samen met haar EU-partners, Afrikaanse landen een alternatief bieden bij de aanpak van grensoverschrijdende uitdagingen op het gebied van stabiliteit, migratie, handel, de energietransitie, grondstoffen en voedselzekerheid. Het opzetten van migratiepartnerschappen is een beleidsprioriteit binnen de zogenoemde Afrikastrategie. Dit is de eerste allesomvattende strategie die de Nederlandse visie op samenwerking met Afrika op een rij zet, inclusief een deel over migratie.

<sup>246</sup> Tweede Kamer, 'Goedkeuring oprichtingsverdrag International Centre for Migration Policy Development', 9 februari 2023.

<sup>247</sup> Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, 2023, 110. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2023-110.html>

<sup>248</sup> Rapport van het ministerie van Buitenlandse Zaken, 'De Nederlandse Afrikastrategie 2023-2032'.

# 14

## Bijlage A – Methodologie en definities

### Methodologie

Dit Jaaroverzicht is het resultaat van voornamelijk deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Justitie en Veiligheid. De volgende partijen hebben ook bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport: de Directie Samenleving en Integratie en de Directie Arbeidsverhoudingen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) en het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), de Koninklijke Marechaussee (KMar) van het ministerie van Defensie, de Nationaal Rapporteur Mensenhandel, de Directie Rechts-handhaving en Criminaliteitsbestrijding (DRC) van het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Buitenlandse Zaken, die Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Nidos, Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en de Nationale Politie.

Informatie over de totstandkoming van wet- en regelgeving en over parlementaire debatten is afkomstig uit officiële bronnen. De volgende documenttypes zijn daarbij geraadpleegd:

- Kamerstukken van de Eerste en Tweede Kamer;
- Handelingen van de Eerste en Tweede Kamer;
- Officiële publicaties van wet- en regelgeving in het Tractatenblad, het Staatsblad en de Staatscourant.

Al deze documenten zijn te vinden in de database met officiële publicaties op de website [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl). Deze website wordt onderhouden door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Om informatie te krijgen over organisaties en hun standpunten zijn veelal de websites van de betreffende organisaties geraadpleegd. Ook publicaties van verschillende organisaties over asiel en migratie zijn veelal op hun websites verkregen.

Daarnaast is om inzicht te verkrijgen in het publieke debat vooral gebruikgemaakt van het internet. Met behulp van de internetsites van de grote landelijke dagbladen en van de nieuws- en actualiteitenprogramma's op de nationale televisie (zowel van publieke als commerciële omroepen) is onderzocht welke asiel- en migratieonderwerpen veel aandacht in de media hebben gekregen. Een belangrijke bron van informatie over de maatschappelijke debatten vormen de wekelijkse Nieuwsberichten [Migratierecht.nl](http://Migratierecht.nl), een digitale uitgave van Sdu Uitgevers. Naast een algemene inventarisatie van asiel- en migratieonderwerpen is ook gekeken naar de media-aandacht voor specifieke onderwerpen die in het parlementaire debat aan de orde zijn gekomen.

Voor de cijfers is gebruik gemaakt van de Eurostat. Deze cijfers kunnen afwijken van de gehanteerde nationale cijfers, omdat Eurostat andere definities hanteert. Om de vergelijkbaarheid tussen de jaaroverzichten van de EU-lidstaten en waarnemende landen van het EMN te bevorderen is ervoor gekozen met Eurostat-cijfers te werken.

Het doel van het Jaaroverzicht is het weergeven van alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel. Om deze doelstelling te bereiken, is voor het begrip 'belangrijke ontwikkelingen' een aantal criteria gehanteerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen wijzigingen in wet- en regelgeving enerzijds en politieke en maatschappelijke debatten anderzijds.

### Criteria voor het belang van wijzigingen in wet- en regelgeving

Het rapport streeft naar een zo volledig mogelijk overzicht van de (voorgenomen) wijzigingen in wet- en regelgeving op de verschillende beleidsterreinen die aan de orde komen. (Voorgenomen) wijzigingen die een daadwerkelijke inhoudelijke aanpassing van deze wet- en regelgeving inhouden, worden opgenomen in het rapport. Minimale wijzigingen worden niet meegenomen (denk daarbij bijvoorbeeld aan de jaarlijkse verhoging van bepaalde inkomensvereisten).

### Criteria voor het belang van politieke en maatschappelijke debatten

Bij de politieke en maatschappelijke debatten en ontwikkelingen wordt geen volledigheid nagestreefd. Het doel van het Jaaroverzicht is om een indruk te geven van de belangrijkste onderwerpen van discussie op het gebied van asiel en migratie in Nederland. De volgende criteria zijn gebruikt om een selectie te maken. Om opgenomen te worden in het rapport, dient een politiek en maatschappelijk debat minstens aan de volgende cumulatieve voorwaarden te voldoen:

- Het onderwerp is aan de orde gesteld in het parlement.
- Het onderwerp is gedurende langere periode 'in het nieuws' geweest. Er moet dan in meerdere nieuwsmedia over gerapporteerd zijn.

### Implementatie van Europese wet- en regelgeving

Het Jaaroverzicht beoogt een compleet beeld te geven van de implementatie van Europese wet- en regelgeving op het gebied van asiel en migratie. Daarom komen alle ontwikkelingen op dit gebied in het rapport aan bod.

### Termen en definities

Deze rapportage gaat uit van de definitie van relevante termen in de *EMN Asylum and Migration Glossary 8.0*.<sup>249</sup> De door het EMN ontwikkelde begrippenlijst heeft onder andere als doel om de vergelijkbaarheid uitgewisselde informatie tussen de EU-lidstaten te vergroten.

# 15

## Bijlage B – Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid

In Nederland spelen verschillende ministeries en andere organisaties een rol bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid op het gebied van asiel en migratie. De taak van iedere organisatie op het gebied van asiel en migratie wordt in het volgende kort toegelicht (zie ook de organogram).

- De **staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV)** is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Verder stuurt de staatssecretaris de vreemdelingenketen aan.
- De **minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)** is verantwoordelijk voor de toelating van vreemdelingen tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarnaast is de minister van SZW verantwoordelijk voor integratie en inburgering.
- De **minister van Buitenlandse Zaken (BZ)** is verantwoordelijk voor het visumbeleid. De minister van BZ is ook verantwoordelijk voor de totstandkoming van algemene ambtsberichten, die de situatie in belangrijke herkomstlanden van asielzoekers beschrijven, en individuele ambtsberichten, waarmee door een asielzoeker gepresenteerde feiten of documenten op juistheid en authenticiteit worden beoordeeld.
- De **minister van Defensie** is verantwoordelijk voor het beleid op de grenstoegang- en toezicht.
- De **Nederlandse gemeenten** zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van houders van een asielvergunning en hebben ook een rol bij de behandeling van naturalisatieverzoeken. Ook hebben gemeenten de taak om zorg te dragen voor de inburgering en de participatie van bevolkingsgroepen en de lokale uitvoering van het asielbeleid.
- De **Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)**, een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV), is verantwoordelijk voor de uitvoering van de Vreemdelingenwet en de Rijkswet op het Nederlanderschap (RWN). Deze dienst beoordeelt alle aanvragen van vreemdelingen die in Nederland (willen) verblijven of Nederlander willen worden. Ook heeft de IND namens de minister van Buitenlandse Zaken een rol bij de beoordeling van aanvragen voor visa kort verblijf. Daarnaast beoordeelt de IND namens de minister van Buitenlandse Zaken alle aanvragen om een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv).
- De **Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V)** is als agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) verantwoordelijk voor humaan vertrek van vreemdelingen die Nederland dienen te verlaten.
- Het **Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)**, een zelfstandig bestuursorgaan, is verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. In opdracht van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) biedt het COA mensen veilige huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of elders. Het gaat vooral om asielzoekers en vluchtelingen, en om specifieke groepen zoals alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Het COA is een uitvoeringsorganisatie met opvanglocaties in heel Nederland.
- De **Raad voor de Rechtsbijstand (RvR)** is een zelfstandig bestuursorgaan dat namens het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) de gesubsidieerde rechtsbijstand regelt in Nederland. Deze organisatie heeft onder meer de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de verlening van rechtsbijstand in asielzaken.
- De **Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI)**, een agentschap van het ministerie van Justitie en Veiligheid, is onder andere verantwoordelijk voor de uitvoering van vrijheid ontnemende maatregelen ten behoeve van de uitzetting van vreemdelingen uit Nederland, waaronder inbewaringstelling (de zogeheten vreemdelingenbewaring).
- De **Koninklijke Marechaussee (KMar)**, onderdeel van het ministerie van Defensie, heeft als belang-

rijke taak het handhaven van de Vreemdelingenwet. De KMar is verantwoordelijk voor het grens-toezicht, grenscontrole en grensbewaking. Door deze taakstelling draagt de KMar bij aan de bestrijding van o.a. illegale immigratie. In het maritieme domein vervult de Zeehavenpolitie de grensbewaking taak in de Rotterdamse haven en de KMar de maritieme grensbewaking in alle andere havens.

- De **Afdeling Vreemdelingenpolitie, Identificatie en Mensenhandel (AVIM)** maakt deel uit van de Nationale Politie. Zij houdt zich bezig met het toezicht op het rechtmatig verblijf van vreemdelingen.
- De **Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD)** voorziet de IND van informatie als het gaat om onderzoeks-subjecten bij wie de IND handelend kan optreden ten behoeve van de nationale veiligheid.
- De **Zeehavenpolitie (ZHP)**, ook onderdeel van de Nationale Politie, is verantwoordelijk voor de grensbewaking binnen de Rotterdamse haven.
- Het **Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)** is een zelfstandig bestuursorgaan dat werkt in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Het is door het ministerie onder andere belast met de bindende advisering bij aanvragen om een gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf (single permit) voor vreemdelingen die willen werken in Nederland en met de verstrekking van tewerkstellingsvergunningen.
- De **Dienst uitvoering onderwijs (DUO)** is de uitvoeringsorganisatie van de Rijksoverheid voor het onderwijs. DUO financiert (studiefinanciering voor studenten, scholieren en leraren) en informeert onderwijsdeelnemers en onderwijsinstellingen en organiseert examens. Daarnaast ondersteunt DUO in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de gemeenten bij het uitvoeren van de Wet Inburgering.
- **Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO)** is onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), maar voert ook opdrachten uit namens andere ministeries, waaronder de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Daarnaast werkt RVO in opdracht van de Europese Unie (EU). De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) vraagt bij een aantal verblijfsvergunningen de RVO om advies.
- De **Diplomatieke posten** zijn Nederlandse ambassades, consulaten, consulaten-generaal en permanente vertegenwoordigingen bij internationale organisaties. De diplomatieke posten behandelen aanvragen voor een visum kort verblijf. Verder kunnen vreemdelingen die in het buitenland willen naturaliseren tot Nederlander een verzoek om naturalisatie indienen bij een diplomatieke post. Ook kunnen zij daar een voor hen verplicht basisexamen inburgering afleggen en de verplichte naturalisatieceremonie bijwonen.
- De **Raad van State (RvS)** is onafhankelijk adviseur van de regering over wetgeving en algemene maatregelen van bestuur (AmvB's) en hoogste algemene bestuursrechter van Nederland. De afdeling bestuursrechtspraak oordeelt o.a. ook over kwesties waarin vreemdelingen niet eens zijn met beslissingen van de overheid.
- De **Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)** is een onafhankelijk adviescollege dat gevraagd en ongevraagd beleids- en wetsadviezen uitbrengt aan regering en parlement inzake het vreemdelingenrecht en vreemdelingenbeleid.
- Het **Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)** is een onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV). Het WODC is belast met het verrichten van onderzoek waaronder het evalueren van beleid en beleidsprogramma's, het adviseren over voorgenomen beleid en beleidsprogramma's, en het ontwikkelen, onderhouden en toegankelijk maken van data.
- De **Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)**, een intergouvernementele organisatie, speelt in Nederland een belangrijke rol bij vrijwillige terugkeer en herintegratie van vreemdelingen.
- **Stichting VluchtelingenWerk Nederland (VWN)** biedt praktische ondersteuning aan asielzoekers en behartigt hun belangen in het politieke debat.
- **CoMensha** is een onafhankelijk expertise- en coördinatiecentrum tegen mensenhandel. Samen met partners voeren zij de strijd tegen mensenhandel in Nederland. Daarbij richt CoMensha zich vooral op de registratie, opvang en hulpverlening aan slachtoffers. Ook investeert de organisatie in het creëren van meer bewustwording over mensenhandel door middel van trainingen en voorlichting aan professionals.
- De **Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen** rapporteert aan de regering over de aard en omvang van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen in Neder-

land. De Nationaal Rapporteur monitort de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt gevoerd en doet aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren.

- **Stichting Nidos** richt zich op alleenstaande minderjarige vreemdelingen. Voor kinderen die zonder ouder(s) in Nederland asielaanvragen voorziet Nidos middels (tijdelijke) voogdij in het gezag. Ook voert Nidos de kindbeschermingsmaatregel Ondertoezichtstelling uit wanneer het om migrantengezinnen gaat, die de asielprocedure doorlopen en in een COA-locatie verblijven.



# Organogram

..... Cooperation  
 ——— Coordination

## Institutional framework for asylum and migration policies (2023)\*

