

Jaaroverzicht 2022

Migratie en asiel in Nederland

Jaaroverzicht 2022

Migratie en asiel in Nederland

Auteurs

Rosina Tavares
Jade Wirken
Yanniek Moll
Nienke Meffert
Pepijn Roos
Nini Pieters

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)

Rijnstraat 8 | 2515XP Den Haag, Nederland
© EMN Nederland

Disclaimer: dit rapport is geproduceerd en samengesteld door EMN Nederland. Het rapport bevat daarnaast informatie die is aangeleverd door partners van EMN Nederland. EMN Nederland is op geen enkele wijze aansprakelijk voor het gebruik van deze informatie.

Inhoud

Samenvatting	6
1. Inleiding	9
2. Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten	10
2.1 Overkoepelende ontwikkelingen	10
2.2 Belangrijkste politieke en maatschappelijke debatten over asiel en migratie	12
3. Oekraïne	16
3.1 Tijdelijke bescherming voor ontheemde personen uit Oekraïne	17
3.2 Maatregelen die buiten het juridisch kader van de richtlijn Tijdelijke Bescherming zijn genomen	24
4. Reguliere migratie	26
4.1 Economische migratie	27
4.2 Arbeidsuitbuiting	28
4.3 Gezinsmigratie	28
4.4 Andere Ontwikkelingen	30
5. Internationale bescherming (asiel)	32
5.1 Asielprocedure	33
5.2 Dublin procedure	34
5.3 Opvangcapaciteit	35
5.4 Veilige landen van herkomst	38
5.5 Aanpak van overlastgevende asielzoekers en inbewaringstelling van asielzoekers	38
5.6 Hervestiging	39
6. Alleenstaande minderjarigen en kwetsbare groepen	41
6.1 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv)	41
6.2 Kwetsbare groepen	44
7. Integratie	46
7.1 Algemene Beleidsontwikkelingen	46
7.2 Integratieprogramma's vóór vertrek	47
7.3 Educatie en training	47
7.4 Maatschappelijke Ondersteuning	48
8. Nederlanderschap en staatloosheid	49
8.1 Nederlanderschap	49
8.2 Staatloosheid	50
9. Grenzen, visa, Schengen	51
9.1 Algemene beleidsontwikkeling	51
9.2 Grensbeheer	51
9.3 Visa	52
9.4 Schengen	52

10. Irreguliere migratie en mensensmokkel	53
10.1 Voorkomen van irreguliere migratie	53
10.2 Voorkomen en bestrijden van mensensmokkel	54
10.3 Monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes	55
11. Mensenhandel	56
11.1 Nationale strategische beleidsontwikkelingen	56
11.2 Opsporing, identificatie en informatieverstrekking	56
12. Terugkeer	58
12.1 Algemene beleidsontwikkelingen over terugkeer	59
12.2 Gedwongen terugkeer en detentie	59
12.3 Implementatie van een EU-overnameovereenkomst	60
13. Migratie en internationale samenwerking	61
Bijlage A – Methodologie en definities	62
Bijlage B – Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid	64
Organogram	67

Migratiecijfers van Nederland in 2022



1. Internationale bescherming (asiel):

- Totaal aantal asielaanvragen: **37.020**
- Eerste asielaanvragen: **35.495**
 - Herhaalde asielaanvragen: **1.525**
 - AMVs: **4.170**



2. Hervestiging Totaal: **1.405**



3. Tijdelijke bescherming Oekraïners Totaal: **102.895**



4. Reguliere migratie:

- Totaal aantal eerste verblijfsvergunningen: **137.446**
- Studie: **21.871**
 - Arbeid: **32.369**
 - Familie: **45.870**



5. Naturalisatie

Totaal aantal aanvragen: **45.090**



6. Terugkeer:

- Totaal: **3.565**
- Zelfstandig vertrek met toezicht: **95**
 - Zelfstandig vertrek zonder toezicht: **2.900**
 - Gedwongen vertrek: **570**

Bron: Voor alle cijfers is gebruik gemaakt van data uit Eurostat.

Samenvatting

In dit Jaaroverzicht

Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten | De ingrijpende internationale ontwikkelingen in 2022 vertaalden zich in meerdere aanpassingen van het Nederlandse migratiebeleid. Hierbij ging het vooral om de ontheemde personen uit Oekraïne en de hoge aantallen asielzoekers uit landen van buiten de EU/EER. Een maatschappelijke discussie ontstond over verschillende standaarden voor ontheemde personen uit Oekraïne en andere vluchtelingen.

Vergeleken met 2021 steeg het totaal aantal asielaanvragen in 2022 met bijna 10.500 aanvragen. Samen met bijna 103.000 Oekraïense ontheemden die moesten worden opgevangen liep het tekort aan asielopvang hoog op. Bovendien raakte dit tekort aan de tekorten op de woningmarkt, aangezien vergunninghouders door de krapte op de woningmarkt niet konden doorstromen uit de opvang. Om het structureel tekort aan asielopvangplaatsen aan te pakken introduceerde het kabinet onder andere de Spreidingswet en de nareismaatregel. De Spreidingswet kreeg veel kritiek van gemeenten. Ook de aankondiging van de nareismaatregel leidde tot veel ophef. Nieuwe jurisprudentie (uitspraken van rechters) betekende onder meer het aanpassen van de tijdelijke nareis maatregel.

Wat verder opviel in 2022 was de grote toename van de instroom van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv), meer dan een verdubbeling ten opzichte van het voorgaande jaar. Meerdere organisaties uitten hun grote zorgen over het risico op uitbuiting van amv, het risico op mensenhandel en de ongeschiktheid voor amv van veel opvanglocaties.

De groei van het aantal internationale studenten leidde tot een politiek-maatschappelijk debat door de mogelijke financiële gevolgen voor onderwijsinstellingen en de kwaliteit van het onderwijs. Bovendien was er ook voor internationale studenten een groot tekort aan huisvesting.

Het nieuwe kabinet, beëdigd in januari 2022, paste niet alleen het bestaande migratiebeleid voor de korte termijn aan, maar keek ook verder vooruit. In de zomer van 2022 stelde het kabinet een staatscommissie in naar aanleiding van het rapport 'Bevolking 2050 in beeld: opleiding, zorg, arbeid en wonen' (2021), dat de verwachte demografische ontwikkelingen tot aan 2050 benoemt. Vooral de gevolgen van migratie en vergrijzing zijn hiervoor bepalend. De staatscommissie zal begin 2024 adviseren over scenario's, handelingsperspectieven en mogelijk beleid.

Tijdelijke bescherming | Door de oorlog in Oekraïne zijn veel ontheemde personen in Nederland en andere EU-lidstaten terechtgekomen. Voor hen activeerde de EU de richtlijn Tijdelijke Bescherming. Nederland heeft in 2022 meerdere maatregelen in het leven geroepen om voor deze grote groep ontheemden adequate opvang te regelen.

Reguliere migratie | Nieuwe jurisprudentie was een belangrijke reden voor het aanpassen van beleid voor reguliere migratie. Zo moest het kabinet het beleid voor gezinshereniging aanpassen, onder meer omdat er vaker rekening moet worden gehouden met zaak specifieke omstandigheden. Verder zijn verschillende regelingen aangepast om deze effectiever en toekomstbestendiger te maken. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de verlenging van de duur van de startup regeling van 1 jaar naar 2 jaar. Ook was er veel aandacht voor handhaving en het voorkomen van arbeidsuitbuiting en fraude.

Internationale bescherming (asiel) | Aanpassingen in asielbeleid kwamen vooral door de grote toename in het aantal eerste asielaanvragen, de daaropvolgende achterstanden in asielpcedures, de tekorten aan asielopvang en de toename van overlast door kleine groepen asielzoekers. De beslistermijn op eerste asielaanvragen werd verlengd. Om de opvangtekorten tegen te gaan werden verschillende nieuwe maatregelen geïntroduceerd zoals het activeren van de nationale crisisstructuur en het

uitbreiden van de personele en financiële capaciteit voor opvang. Verschillende aanvullende maatregelen ter beperking van overlast werden in 2022 geïntroduceerd. Voor de integrale aanpak van overlast is een nationale coördinator aangewezen, zijn sommige opvanglocaties deels voor overlastgevendende asielzoekers ingericht en is budget vrijgemaakt. De maatregelen moeten de druk op de asielketen verlichten, de opvangcrisis het hoofd bieden, asielaanvragen van kansarme asielzoekers ontmoedigen en overlast zoveel mogelijk voorkomen.

Alleenstaande minderjarige vreemdelingen en kwetsbare groepen | In 2022 was sprake van een verdubbeling in eerste asielaanvragen van amv en zijn er met betrekking tot het beleid voor amv en kwetsbare groepen relevante rechtelijke uitspraken gedaan. Door de toename in eerste asielaanvragen van amv zijn een aantal maatregelen ingevoerd, zoals een vervroegde overplaatsing van amv naar reguliere opvang voor volwassenen en extra budget voor de opvang en begeleiding van amv.

Door jurisprudentie voor amv en kwetsbare groepen is het beleid aangepast met betrekking tot: de leeftijdsbeoordeling van amv, de zelfstandigheid van amv bij een overschreden beslistermijn, terugkeerbesluiten waarbij twijfel is over opvang voor amv, onderzoek naar medische zorg voor kwetsbare groepen en voor benodigde bewijsstukken als zorg voor kwetsbare groepen ontoegankelijk is.

Integratie | Voor integratie stond 2022 vooral in het teken van de start van de nieuwe Wet Inburgeren 2021. Hierin wordt er meer verantwoordelijkheid bij de gemeentes gelegd voor begeleiding van migranten bij hun integratie. Daarnaast zijn drie leerroutes ontwikkeld voor verschillende groepen inburgeringsplichtigen.

Nederlanderschap en staatsloosheid | Op het gebied van staatsloosheid is een nieuwe wet aangenomen over de vaststellingsprocedure van staatsloosheid. Deze wet volgde naar aanleiding van een in 2013 gepubliceerd rapport van de Adviesraad Migratie.

Grenzen, visa en Schengen | In 2022 ging het onder meer om het harmoniseren van de Nederlandse systemen en regelgeving met de EU-systemen en -regelgeving. Ook is de Nederlandse regelgeving aangepast naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State over inreisverboden. Het intensiveren van internationale samenwerking voor grensbeheer kreeg veel aandacht, onder meer de samenwerking met Marokko en Canada.

Irreguliere migratie en mensensmokkel | De toename van irreguliere migratie naar Europa was mede aanleiding voor twee beleidsontwikkelingen. Het intensiveren van toezichtcontroles door de eenheden Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) van de Koninklijke Marechaussee en een internationale samenwerking voor het tegengaan van irreguliere migratie naar Europa tussen Nederland, Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Mensenhandel | Ook in 2022 hechtte Nederland weer veel belang aan het versterken van de aanpak voor het voorkomen en tegengaan van mensenhandel. Het kabinet investeerde onder meer in het nationale programma 'Samen tegen mensenhandel' en de publicatie van een monitor over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling.

Terugkeer | Jurisprudentie was de aanleiding voor verschillende Nederlandse beleidsontwikkelingen op het gebied van terugkeer in 2022. Zo moet de IND in de toekomst toch een terugkeerbesluit afgeven bij uitstel van terugkeer op grond van medische redenen en is de rol van nationale rechters tijdens detentiezaken van migranten uit landen van buiten de EU/EER verduidelijkt. Naar aanleiding van een evaluatie uitgevoerd door de IND is het toegankelijkheidsonderzoek door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) stopgezet. Verder is afgelopen jaar, naast Oekraïne, voor zowel Afghanistan, Rusland als Sudan een verlenging van het besluit- en vertrekmoratorium ingezet om de veranderende situaties in deze landen verder te onderzoeken.

Migratie en internationale samenwerking | In 2022 is een herziene strategie voor 'Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' (BHOS) aangekondigd. Voor het migratie component van deze strategie betekent het dat Nederland zich meer gaat richten op; het bevorderen van vrijwillige terugkeer, het terugdringen van irreguliere migratie, het tegengaan van radicalisering en het vergroten van de opvang in de regio.

1 Inleiding

Het asiel- en migratiedomein is uiterst dynamisch. Elk jaar worden er velerlei 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 Migratie3erk (EMN) is een EU-onderzoeksnetwerk 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 om beter te kunnen reageren op uitdagingen in dit domein. De Europese Commissie (Directoraat-Generaal voor Migratie en Binnenlandse Zaken) coördineert het EMN en wordt daarbij ondersteund door een externe Service Provider en de Nationale Contactpunten (EMN NCP's) in de verschillende lidstaten en Noorwegen, Armenië, Georgië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne en Servië. **EMN Nederland publiceert elk jaar een Jaaroverzicht Asiel en Migratie.** Het EMN Jaaroverzicht biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen op verschillende migratieterranen in Nederland in 2022. Thema's die in dit jaaroverzicht aan de orde komen zijn de ontheemden uit Oekraïne (H3), reguliere migratie (H4), internationale bescherming (inclusief asiel, H5), alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen (H6), integratie (H7), Nederlanderschap en staatloosheid (H8), grensbewaking, visumbeleid en Schengen (H9), irreguliere migratie (H10), maatregelen tegen mensenhandel (H11), terugkeer (H12) en migratie en ontwikkeling (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 2022 plaatsvonden op het gebied van asiel en migratie in Nederland.

Dit rapport is voornamelijk opgesteld met behulp van *deskresearch* en *bijdrages van experts* van de Nederlandse migratieautoriteiten. In het rapport wordt als achtergrondinformatie ook cijfermatige informatie verstrekt. Daarvoor is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van informatie van Eurostat, het Europees Statistisch Bureau. Deze cijfers kunnen afwijken van elders gepubliceerde cijfers over migratie in Nederland omdat de Europese definities afwijken van de in Nederland gebruikte definities. 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 de lezer een overzicht van de algemene inrichting van het Nederlandse migratie- en asielbeleid en de taken van de betrokken organisaties. Op basis van dit rapport en de rapporten van andere lidstaten heeft het EMN het **Europees EMN jaaroverzicht over migratie en asiel 2022** samengesteld. Dit internationaal vergelijkend jaaroverzicht en de jaarverslagen van de andere lidstaten zijn **beschikbaar op de Europese EMN-website**.¹

1 Voor meer informatie, ga naar: ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en.

2 Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten

De invasie van Oekraïne door Rusland op 24 februari 2022 had grote gevolgen voor het asiel- en migratiebeleid in Nederland. Op 4 maart 2022 trad de Richtlijn 2001/55/EG voor tijdelijke bescherming voor het eerst in werking. De Rijksoverheid, provincies en gemeenten werden geconfronteerd met de uitdaging om op korte termijn beleid uit te werken en uit te voeren voor registratie, huisvesting en verzorging van deze grote groep vluchtelingen. De aanpak van deze uitdaging door de Nederlandse autoriteiten wordt verder besproken in [hoofdstuk 3](#) van dit rapport.

In het jaar 2022 werden geleidelijk de laatste COVID-19-beperkingen opgeheven², waardoor legale migratie ongehinderd kon plaatsvinden. De opheffing van deze restricties was wellicht ook deels de oorzaak voor het hogere aantal asielaanvragers in Nederland in 2022. Het aantal eerste asielaanvragen steeg namelijk van 24.725 naar 35.495 (ter vergelijking, in 2019 was het aantal eerste asielaanvragen nog 22.485).³ Dit hogere aantal asielaanvragen, in combinatie met achterstanden bij het vinden van huisvesting van asielstatushouders, leidde niet alleen tot druk op de asielprocedure, maar ook tot een grote druk op de opvang van asielaanvragers. Structurele tekorten op de woningmarkt waren daarbij een complicerende factor. Daarnaast maakte een krappe arbeidsmarkt het ook lastig snel voldoende extra personeel te werven. Hieruit volgde een reeks maatregelen om het asielproces te versnellen en maatregelen om ruimte te vinden voor de opvang van asielaanvragers en huisvesting van asielstatushouders. Meer informatie over deze maatregelen is terug te vinden in [hoofdstuk 4](#) van dit rapport.

Ten slotte leidden uitspraken van rechtbanken in 2022 vaak tot beleidsaanpassingen, met name op het gebied van gezinsmigratie, zowel voor asielstatushouders (nareis) als reguliere gezinsmigratie, en Dublinoverdrachten. Gedetailleerdere informatie over deze onderwerpen zijn beschikbaar in [hoofdstuk 4](#), [hoofdstuk 5](#) en [hoofdstuk 9](#) van dit rapport.

2.1 Overkoepelende ontwikkelingen

De voornaamste ontwikkelingen met een bredere (potentiële) invloed op het migratie- en asielbeleid waren de installatie van een nieuw kabinet en de benoeming van een Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen door het nieuwe kabinet.

Kabinet-Rutte IV

Op 10 januari 2022 werd het vierde kabinet-Rutte beëdigd. Nog nooit was er zoveel tijd verstreken tussen de verkiezingen en de formatie van een nieuw kabinet, namelijk 9 maanden na de verkiezingen en bijna een jaar na het ontslag van kabinet-Rutte III. Het kabinet-Rutte IV bestaat net als kabinet Rutte drie uit de partijen VVD, D66, CDA en ChristenUnie (CU).⁴ Op 15 december 2021 werd het coalitieakkoord gepubliceerd, waarin onder andere de migratievisie van de coalitiepartijen is uiteengezet. Het migratiebeleid van het kabinet-Rutte IV is gebaseerd op twee belangrijke pijlers ofwel doelen: enerzijds richt het beleid zich op het verbeteren en versterken van legale migratie, terwijl anderzijds het beperken van irreguliere migratie een prioriteit vormt.

2 Rijksoverheid, [Coronavirus tijdelijk](#)

3 Eurostat, [Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data](#)

4 Parlement.com, ['Kabinet-Rutte IV \(2022\)'](#)

Met betrekking tot de eerste pijler, het verbeteren en versterken van legale migratie, hebben de coalitiepartijen voorgesteld om:

- met een beleidsmatig richtgetal te gaan werken om periodiek inzicht te krijgen over de verwachte legale migratie⁵;
- misstanden bij arbeidsmigratie tegen te gaan door de aanbevelingen uit het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten uit te voeren;
- tijdelijke legale migratie toe te laten voor derde landen die samenwerken aan terugkeer.⁶

Wat betreft de eerste pijler heeft de Europese Commissie eind april een plan gepresenteerd om arbeidsmigratie voor niet-EU-migranten (zoals uit Marokko, Tunesië en Egypte) te vereenvoudigen. Dit leidde tot verdeeldheid binnen de coalitie, waarbij D66 het plan steunde en VVD, CDA en CU het plan verwierpen. Het jaarverslag van 2021 van de Arbeidsinspectie, waarin onder andere de druk van arbeidsmigratie op de Nederlandse samenleving werd beschreven, bracht de drie partijen ertoe de mogelijke toename van het woningtekort en overlast te benadrukken.⁷ D66 wees erop dat niet-EU-migranten ook een mogelijke oplossing kunnen bieden voor het woningtekort door een toename van arbeidskrachten in de bouwsector. In mei en juni vonden er meerdere Kamerdebatten plaats over arbeidsmigratie. Uiteindelijk besloot het kabinet het plan van de Europese Commissie niet te steunen.⁸

Met betrekking tot de tweede pijler, het beperken van irreguliere migratie, hebben de coalitiepartijen voorgesteld om:

- de bescherming van de buitengrenzen van de EU te versterken;
- de strafmaat voor mensensmokkel te verhogen;
- de grondoorzaken van migratie aan te pakken door middel van handel- en ontwikkelingssamenwerking;
- de bijdrage aan de opvang van vluchtelingen in de regio te verhogen.⁵

Ook wat betreft de tweede pijler was er verdeeldheid tussen de coalitiepartijen in 2022. Eind oktober rapporteerde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) een bevolkingsgroei van 191.000 inwoners, voornamelijk als gevolg van migratie. Naar aanleiding van deze publicatie werd er door het kabinet in november en december 2022 meermaals gediscussieerd over het beperken van zowel irreguliere als legale migratie. Eind december publiceerde de Adviesraad Migratie (voorheen Adviescommissie Vreemdelingenzaken - ACVZ) een rapport waarin de mogelijkheid van het instellen van een beleidsmatig richtgetal of quotum voor migratie werd besproken. Het rapport benadrukte dat terwijl het instellen van een quotum voor asielmigratie niet mogelijk was, dit wel een optie zou kunnen zijn voor arbeidsmigratie. Het rapport concludeerde dat een beleidsmatig richtgetal als instrument gebruikt kon worden, waarbij het Canadese model als voorbeeld kon dienen, maar benadrukte tevens dat het richtgetal niet een doel op zich moest zijn.⁹ De coalitiepartijen verschilden van mening over het beperken van migratie; de VVD en het CDA pleitten voor versterking van grenscontroles om irreguliere migratie tegen te gaan, terwijl D66 stelde dat het beperken van migratie onnodig was.¹⁰

Om de bovengenoemde pijlers te realiseren, vermeldt het coalitieakkoord dat het kabinet zal inzetten op:

- een effectief en menswaardig Europees asielbeleid;
- samenwerking met gelijkgezinde landen ten tijde van crises;
- migratiepartnerschappen met derde landen.

5 Naar aanleiding hiervan bracht de Adviesraad Migratie eind december 2022 het rapport 'Realisme rond richtgetallen' uit met betrekking tot de mogelijkheid van het instellen van een beleidsmatig richtgetal ofwel quotum op migratie. Waarbij het inperken van asielmigratie via een quotum niet mogelijk is zou dit bij arbeidsmigratie wel kunnen. Het rapport concludeert dat een beleidsmatig richtgetal als instrument gebruikt kan worden, waarbij het Canadese model als voorbeeld zou kunnen dienen, maar niet dient als doel op zich.

6 Rijksoverheid, 'Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst''

7 NOS, 'Inspectie pleit voor beperking arbeidsmigratie'

8 NOS, 'Kabinet tegen Europees plan om meer arbeidsmigranten uit Noord-Afrika te halen'

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

10 NOS, 'CDA: asielinstroom terugdringen met betere bewaking Europese buitengrenzen'; Trouw, 'D66 wil geen inperking migratie: 'Instroom is niet enorm''

Daarnaast vermeldt het coalitieakkoord dat het kabinet op nationaal niveau zal inzetten op:

- een verbetering van de praktische uitvoering van de asielprocedure;
- een stabielere financiering voor de IND en het COA;
- een voortzetting van de huidige aanpak van overlastgevende asielzoekers;
- het bevorderen van terugkeer;
- het verhogen van het hervestigingsquotum van 500 naar 900;
- een voorzetting van het wetsvoorstel vaststellingsprocedure staatloosheid.

In verband met integratie zal de nieuwe inburgeringswet en de herinvoering van de inburgeringsplicht voor Turkse onderdanen worden doorgezet.¹¹

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050

In 2022 heeft het kabinet gehoor gegeven aan de moties van Kamerleden Dijkhoff (VVD)¹² en Den Haan (fractie Den Haan)¹³, waarin gevraagd wordt om de gevolgen van demografische ontwikkelingen, gerelateerde uitdagingen en mogelijke beleids- en handelingsperspectieven in kaart te brengen. Migratie neemt hierbij, samen met vergrijzing, een prominente positie in.¹⁴ In het kader van deze moties zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd. Bovendien is in 2021 het eindrapport “Bevolking 2050 in beeld: opleiding, zorg, arbeid en wonen” aan de Tweede Kamer voorgelegd. In januari 2022 heeft Minister van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid gereageerd op de motie Den Haan, waarin wordt opgeroepen om een methode te ontwikkelen om periodiek inzicht te krijgen in de (gevolgen van) demografische ontwikkelingen, evenals een verkenning naar een ‘staatscommissie bevolkingsgroei en vergrijzing’.¹⁵ Op 6 juli 2022 heeft de Minister aangekondigd dat er een Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 zal worden ingesteld om advies te geven over mogelijke scenario’s en bijbehorende beleids- en handelingsmogelijkheden met betrekking tot de gevolgen van demografische ontwikkelingen, met name vergrijzing en migratie. Hierbij zullen migratie gerelateerde instrumenten zoals de Staat van Migratie (uitgebracht door het Ministerie van Justitie en Veiligheid) en het advies van de Adviesraad Migratie (voorheen ACVZ) over het gebruik van beleidsmatige richtgetallen in het migratiedomein worden benut.¹⁶

2.2 Belangrijkste politieke en maatschappelijke debatten over asiel en migratie

De belangrijkste politieke en maatschappelijke debatten op het gebied van migratie en asiel in 2022 hielden verband met de problemen die ontstonden door een gebrek aan opvangplekken voor asielzoekers. Daarnaast was er ook politiek en maatschappelijk debat over de opvang van ontheemden uit Oekraïne, bijvoorbeeld over de zorg voor kwetsbare vluchtelingen. Tot slot was er ook de nodige discussie over negatieve gevolgen van de internationalisering van het hoger onderwijs.

Politieke en maatschappelijke debatten naar aanleiding van de ‘asielcrisis’

In 2022 werd het tekort aan asielopvangcapaciteit en huisvesting voor statushouders opnieuw intensief besproken in het publieke en politieke debat, net als in 2021. Het toenemende aantal asielzoekers en de langdurige opvang van statushouders in centra leidden tot druk op de opvangfaciliteiten en een urgente behoefte aan extra opvangcentra.¹⁷ De discussies richtten zich op de uitdagingen rond voldoende opvanglocaties en huisvesting voor asielzoekers en statushouders, evenals de achterstanden bij de IND in de afhandeling van asielaanvragen en maatregelen om de instroom van asielzoekers en hun familie te beperken.

11 Rijksoverheid, ‘Coalitieakkoord ‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’

12 *Kamerstukken II*, 2018–2019, 35 000, nr. 8

13 *Kamerstukken II*, 2021–2022, 31765, nr. 578

14 Rijksoverheid, ‘Staatscommissie adviseert over uitdagingen demografische ontwikkelingen’; *Kamerstukken II*, 2021–2022, 35 925, nr. 171.

15 *Kamerstukken II*, 2021–2022, 35925, nr. 55.

16 *Kamerstukken II*, 2021–2022, 35 925, nr. 171.

17 Europees Migratienetwerk Nederland, ‘Annual Report 2021: Migration and asylum in the Netherlands’, oktober 2022.

Op 17 juni riep het kabinet de haperende asielopvang uit tot een nationale crisis. De haperende asielopvang leidde tot spanningen tussen verschillende bestuursniveaus, met name tussen het Rijk en gemeenten. Burgemeester Bruls van Nijmegen, voorzitter van het Veiligheidsberaad, benadrukte dat het probleem niet alleen te maken had met opvang, maar ook met de entree van asielzoekers in het land, waarbij de IND haar capaciteit moest vergroten.¹⁸ Vluchtelingenwerk spande op 17 augustus een kort geding aan tegen het Rijk en het COA vanwege de langdurige ondermaatse opvang. De eis was dan ook dat de opvang per 1 oktober 2022 weer aan de minimale wettelijke eisen zou voldoen.¹⁹ Hoewel het gerechtshof in Den Haag erkende dat de huidige opvang niet voldeed aan wettelijke normen, oordeelde het dat er inspanningen werden geleverd om de problemen op te lossen en dat het onrealistisch was om op korte termijn een volledige oplossing te verwachten.²⁰

Ter Apel 25-08-2022.
Dagelijks slapen tussen de 250 en 700 mensen buiten. Asielzoekerscentra hebben geen plek meer en statushouders kunnen door onder meer de oververhitte huizenmarkt niet doorstromen naar een woning.

Foto: ANP / Hollandse-Hoogte / Nico Garstman



In de zomermaanden ontstonden er door zware druk veel problemen in Ter Apel. Het gebied rondom het centrum werd op 19 augustus door de gemeente Westerwolde aangemerkt als veiligheidsrisicogebied.²¹ Personeel legde uit onvrede het werk neer, en op 24 augustus werd een noodverordening uitgevaardigd waarin asielzoekers niet langer buiten het centrum in tenten mochten wachten.²² Op diezelfde dag werd bekend dat een drie maanden oude baby was overleden in een nabijgelegen sporthal.²³ Artsen Zonder Grenzen stuurde op 25 augustus een team om medische zorg te bieden aan asielzoekers zonder opvangplaats.²⁴ De volgende dag kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (JenV) maatregelen aan om de instroom te verminderen en de doorstroom in de asielketen te verbeteren. Op 28 augustus sliepen voor het eerst in maanden geen asielzoekers gedwongen buiten in Ter Apel.²⁵

Om de druk op de opvang te verlagen kocht het COA in augustus 2022 een hotel in Albergen met het plan hier 150-300 asielzoekers in op te vangen. Het kabinet verleende de vergunning hiervoor, waarmee zij de gemeente Tubbergen, waar Albergen onder valt, passeerde. Ondanks het gebrek aan instemming

18 NOS, 'Bruls: 'Kansloze asielzoekers eerder weren om noodopvang te verlichten'

19 VluchtelingenWerk, 'VluchtelingenWerk spant kort geding aan tegen het Rijk en het COA vanwege opvangcrisis'

20 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), *Migratieradar T3 september - december 2022*.

21 NOS, 'Noodverordening Ter Apel: tenten en kampeerspullen verboden'

22 NOS, 'Onvrede bij personeel Ter Apel, deel legde werk neer'

23 NOS, 'Noodverordening Ter Apel: tenten en kampeerspullen verboden'

24 NOS, 'Artsen zonder Grenzen naar Ter Apel waar opnieuw 700 mensen buiten sliepen'

25 NOS, 'Voor het eerst in lange tijd slapen geen asielzoekers gedwongen buiten in Ter Apel'

van Tubbergen besloot het kabinet de asielzoekers toch in de gemeente te plaatsen, wat resulteerde in protesten van de inwoners.²⁶ Op 2 september kwamen Tubbergen, het Rijk, en het COA overeen dat er maximaal 150 bezoekers in het hotel zullen komen.²⁷

In 2022 kampte Nederland dus met een structureel tekort aan asielopvangplaatsen. Daarnaast was er ook sprake van een ongelijke verdeling daarvan over het land. Om deze problemen aan te pakken, wilde het kabinet de **spreidingswet** (Wet 'gemeenschappelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen') invoeren. De wet beoogt voldoende opvangplekken te creëren en deze gelijkmatig over Nederland te verspreiden.²⁸ De spreidingswet werd na maanden van werk begin november door de Staatssecretaris van JenV ter consultatie gebracht.²⁹ Het voorstel kreeg echter kritiek van de VVD-fractie, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Veiligheidsberaad, provincies en het COA.

Vooral de VVD had bezwaren tegen de verplichte huisvesting van asielzoekers door de Staatssecretaris van JenV. Ze benadrukten dat er meer moest gebeuren om de instroom te beperken en te voorkomen dat nieuwe asielzoekers zonder slaapplek achterblijven in het aanmeldcentrum in Ter Apel. De VVD wilde gemeenten niet dwingen om huizen beschikbaar te stellen gezien de huidige woningnood. De VVD wilde dan ook niet spreken over dwang, maar liever over spreiding en eiste een beperkte termijn voor deze wet.³⁰ Midden november steunde de VVD-fractie de spreidingswet nadat premier Rutte beperkende maatregelen aankondigde.³¹ De coalitiepartners, en met name D66 en ChristenUnie, drongen er juist op aan dat de spreidingswet er zo snel mogelijk zou komen.³²

Ook de VNG, het Veiligheidsberaad, verschillende provincies en het COA hadden kritiek op de spreidingswet. Met name omdat er nog onduidelijkheid bestond over:

- het aantal op te vangen asielzoekers per gemeente;
- hoe het aantal opvangplekken per gemeente wordt berekend;
- het in de wet voorgestelde getrapte proces waarbij gemeenten onderling kunnen ruilen of op elkaar kunnen wachten;
- de rolverdeling tussen gemeenten en het COA.

Het tijdsbestek voor het realiseren van opvangplekken in gemeenten, zoals voorgesteld in het wetsvoorstel, werd bekritiseerd door zowel de VNG als het COA. De VNG gaf aan dat het beschreven tijdsbestek in het wetsvoorstel te kort is. Het COA uitte juist bezorgdheid over de lange termijnen die gemeenten en provincies kregen, wat de opvangcrisis niet op korte termijn zou verhelpen. Daarnaast werd zowel door het COA als Nidos opgemerkt dat het wetsvoorstel geen voorzieningen bood voor de opvang van alleenstaande minderjarige vreemdelingen.^{33 34}

Eind augustus kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een pakket aan tijdelijke maatregelen aan om migratie het hoofd te bieden. Een van deze tijdelijke maatregelen betrof de **nareismaatregel**. Deze hield in dat familie van asielstatushouders niet langer direct na een ingewilligd nareisbesluit mochten afreizen naar Nederland, maar eerst moesten wachten totdat de asielstatushouder huisvesting had.³⁵ De aankondiging van de nareismaatregel leidde tot veel ophef. In een brief aan de woordvoerders van asielbeleid in de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid in de Tweede Kamer benadrukte Vluchtelingenwerk dat de maatregel onrechtvaardig was. Ook andere organisaties als UNHCR³⁶, de Adviesraad Migratie³⁷, en verschillende rechtbanken (Haarlem, Amsterdam,

26 NOS, 'Opnieuw protest tegen azc hotel, ook Kamerleden in Albergen'

27 NOS, 'Maximaal 150 asielzoekers in Albergen, 'inwoners willen helpen''

28 College voor de Rechten van de Mens, 'Spreidingswet biedt hoop maar bescherming mensenrechten niet onderhandelbaar'

29 Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 8 november 2022, kenmerk: 4296956.

30 NOS Nieuws, 'Nieuwe asielwet na maanden onderhandelen in zicht, mogelijk maandag klaar'

31 NOS, 'Rutte heeft 'heel lijstje' om instroom te beperken, maar sluit asielstop uit', NOS, 'VVD-leider Rutte krijgt steun van achterban, maar 'hij moest ervoor knokken'

32 NOS, 'VVD-fractie steunt spreidingswet asielzoekers na gesprek met premier Rutte'

33 NOS, 'Gemeenten kritisch op spreidingswet asielzoekers'

34 Trouw, 'Coa kraakt nieuwe asielwet: Dit lost de crisis niet op'

35 Brief van de Staatssecretaris van Justitie & Veiligheid van 26 augustus 2022, kenmerk: 1.

36 UNHCR, 'Geen wettelijke basis voor gezinsherenigingsmaatregel'

37 Adviesraad Migratie, 'Signalering: Schurende maatregelen - over maatregelen aangekondigd in reactie op de opvangcrisis in Ter Apel'

Middelburg en Arnhem) oordeelden dat de nareismaatregel niet strookt met zowel Nederlands - als Europees recht.

Politieke en maatschappelijke aandacht voor de opvang van ontheemden uit Oekraïne

De Nederlandse maatschappij toonde grote solidariteit met ontheemden uit Oekraïne. Ook was er weinig politiek en maatschappelijk debat over de organisatie van deze opvang. Hierdoor ontstond er echter wel maatschappelijke discussie over verschillende standaarden tegenover verschillende groepen vluchtelingen. Meerdere opiniestukken, waaronder die in het Parool, BNN Vara en Human Rights Watch, hebben kritisch beschreven dat de grote mate van solidariteit die wordt getoond jegens Oekraïners niet wordt getoond in het geval van andere oorlogsvluchtelingen, zoals Syriërs, Afghanen, Palestijnen en Somaliërs.³⁸

Kritiek op de internationalisering van het hoger onderwijs

De groei van het aantal internationale studenten, en de mogelijkheid tot het terugdringen hiervan, waren ook onderdeel van het politiek-maatschappelijke debat in 2022. In het studiejaar 2021-2022 waren er 115.000 internationale studenten³⁹ in Nederland ingeschreven, ten opzichte van 104.000 in het jaar daarvoor.⁴⁰ Mede door het stijgende aantal studenten krijgen onderwijsinstellingen minder financiering per student en neemt de kwaliteit van het academisch onderwijs af, zo schreven 18 organisaties en 14 universiteiten eind 2021 in een brief aan de formaten.⁴¹ Tegelijkertijd is er een landelijk woningtekort, dat ook onder (internationale) studenten een groot probleem is.⁴² In 2022 bleef het kritische geluid vanuit de onderwijssector aanhouden, in februari 2022 waarschuwde het samenwerkingsverband Universiteiten van Nederland (UNL) voor een te hoge werkdruk en afnemende kwaliteit van het hoger onderwijs en riep het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) op om maatregelen te nemen om de toestroom te controleren. Zo pleitten universiteiten bijvoorbeeld voor een maximaal aantal aan Engelstalige opleidingen.⁴³ De Tweede Kamer debatteerde in 2022 herhaaldelijk over het onderwerp en er werden meerdere moties ingediend om te instroom van internationale studenten te remmen. In november 2022 werd de *Motie van de leden Kwint en Van der Molen over het tot nader order stoppen met het actief werven van buitenlandse studenten* aangenomen. Naar aanleiding daarvan heeft Minister Dijkgraaf van OCW de Universiteiten van Nederland en de Vereniging voor Hogescholen opgeroepen om te stoppen met het actief werven van internationale studenten. In december 2022 liet de Minister in een brief naar de Tweede Kamer weten zich te gaan verdiepen in mogelijkheden om de instroom van internationale studenten in te perken, bijvoorbeeld met betrekking tot aanvullende bestuurlijke afspraken, de rol van de Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie (NVAO) en Inspectie van het Onderwijs aangaande onderwijstaal en wettelijke instrumenten.⁴⁴

38 NOS, 'Human Rights Watch: reactie op oorlog Oekraïne toont dubbele standaard'.

39 Een internationale student is een student met een niet-Nederlandse nationaliteit en een niet-Nederlandse vooropleiding. Als peildatum voor nationaliteit is gekozen voor 1 oktober van het betreffende studiejaar. Studenten met een onbekende nationaliteit en staatlozen worden ook beschouwd als internationale studenten.

40 Centraal bureau voor de Statistiek, '40 procent eerstejaars universiteit is internationale student'; Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Debat over werven internationale studenten'.

41 Nationale Onderwijsgids, 'Kwaliteit academisch onderwijs achteruit, universiteiten eisen investeringen'.

42 Metronieuws, 'Meer internationale studenten, maar ook een woningtekort'.

43 AT5, 'Universiteiten willen toestroom internationale studenten kunnen afremmen'.

44 Tweede Kamer der Staten Generaal, 'Debat over werven internationale studenten'.

3 Oekraïne

Tijdelijke bescherming

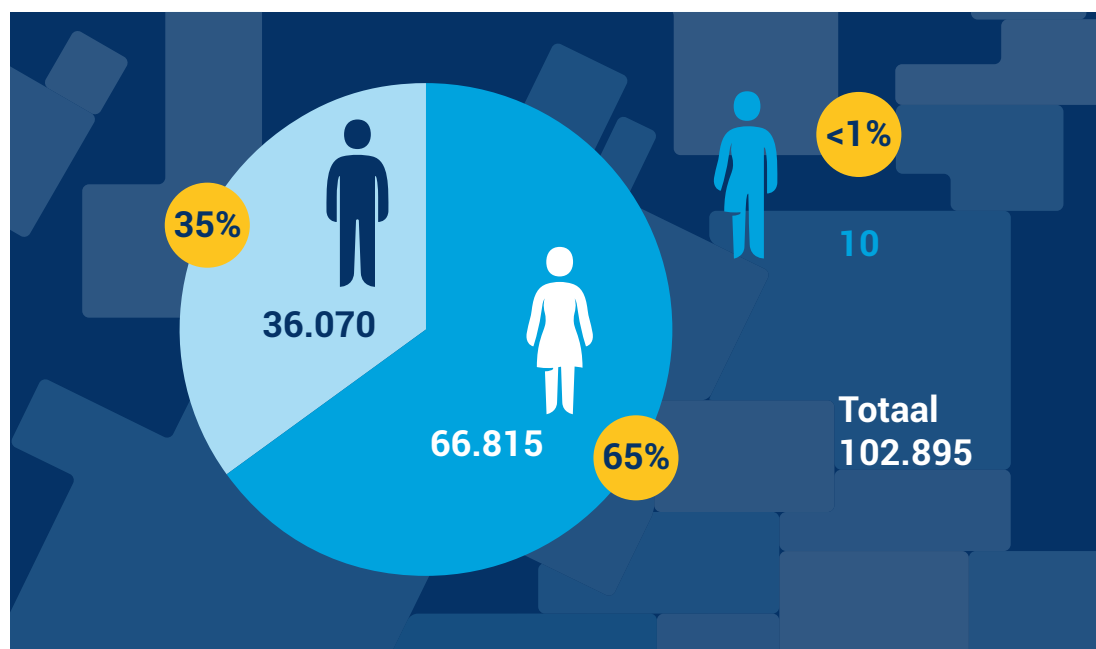
Tijdelijke bescherming is een procedure met een uitzonderlijk karakter die in geval van massale toestroom of imminente massale toestroom van ontheemden deze onmiddellijke en tijdelijke bescherming biedt. Dit met name wanneer daarbij het risico bestaat dat het asielsysteem deze toestroom niet kan verwerken. De Richtlijn tijdelijke bescherming (2001/55), regelt dat de EU-lidstaten aan ontheemden een tijdelijke verblijfsvergunning verlenen en de komst van ontheemden faciliteert. Het gaat hierbij om ontheemden die niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege een oorlog.⁴⁵

Op 24 februari 2022 is Rusland Oekraïne binnengevallen. Deze inval en de hierop volgende activering van de Europese tijdelijke beschermingsrichtlijn op 4 maart 2022 zorgde voor een grote migratiestroom richting Nederland. De activering van de tijdelijke beschermingsrichtlijn vormt de basis voor de Nederlandse reactie op beleidsniveau aangaande deze ontheemde Oekraïners.

In 2022 zijn in Nederland ongeveer 102.895 ontheemden uit Oekraïne geregistreerd onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn. Zoals in de onderstaande tabel is te zien, was van 65% bekend dat zij vrouw waren.⁴⁶

Figuur 1:
Aantal ontheemden personen uit Oekraïne die in 2022 in Nederland zijn geregistreerd onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn onderverdeeld naar geslacht.

Bron: Eurostat; Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex – annual data.⁴⁷



⁴⁵ EMN Glossary 8.0, 'Temporary protection'

⁴⁶ Eurostat, Decisions granting temporary protection by citizenship, age and sex – annual data. Last updated: 05/06/2023,

⁴⁷ De tabel bevat geen cijfers over niet-Oekraïense ontheemden uit Oekraïne die in Nederland in 2022 of voor een deel van 2022 onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn opvang kregen.

3.1 Tijdelijke bescherming voor ontheemde personen uit Oekraïne

Toepassing tijdelijke beschermingsrichtlijn in Nederland

Na aanleiding van de beslissing van de Europese Raad om de Tijdelijke beschermingsrichtlijn te activeren (EU 2022/382)⁴⁸, heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 30 maart aangekondigd dat het kabinet de tijdelijke beschermingsrichtlijn in Nederland ruimhartig wil toepassen. Concreet betekent dit, dat de volgende categorieën personen onder de bescherming van de richtlijn zullen vallen in Nederland:

1. Personen met de Oekraïense nationaliteit die:
 - a. Op 23 februari 2022 in Oekraïne verbleven;
 - b. Op of na 27 november 2021 Oekraïne zijn ontvlucht omdat de spanningen toenamen of die zich op of na 27 november 2021 op het grondgebied van de Unie bevonden (bijvoorbeeld voor vakantie of werk);
 - c. Kunnen aantonen dat zij in de periode vóór 27 november 2021 al in Nederland verbleven, bijvoorbeeld vanwege een eerder ingediende asielaanvraag, op basis van een reguliere verblijfsvergunning of een verblijfsvergunning die is beëindigd.
2. Staatlozen of migranten van buiten de EU met een andere nationaliteit dan de Oekraïense, die:
 - Op 23 februari 2022 in Oekraïne internationale bescherming of gelijkwaardige nationale bescherming genoten;
 - Op 23 februari 2022 een (andere) geldige Oekraïense verblijfsvergunning hadden.
3. Gezinsleden van de hiervoor genoemde personen:
 1. Huwelijkspartner of niet-gehuwde partner waarmee een duurzame relatie wordt onderhouden
 2. Minderjarige ongehuwde kinderen (binnen of buiten huwelijk geboren of geadopteerd)
 3. Andere naaste familieleden die met het gezin samenwoonden en die volledig of grotendeels afhankelijk zijn.⁴⁹

Aanpassing beschermingsrichtlijn

Op 18 juli 2022 kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat de toepassing van de tijdelijke beschermingsrichtlijn in Nederland zou worden aangepast. Migranten van buiten de EU met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne die op 19 juli 2022 nog niet zijn ingeschreven in de BRP zijn per 19 juli 2022 uitgesloten van de beschermingsrichtlijn en hebben daarmee niet langer recht op opvang en voorzieningen in Nederland. Voor de migranten van buiten de EU met een tijdelijke vergunning die reeds ingeschreven zijn in de BRP voor 19 juli, geldt dat hun tijdelijke bescherming op 4 september 2023 afloopt.⁵⁰ Dit besluit volgt nadat veiligheidsregio's⁵¹, gemeenten en de IND signalen ontvingen over hogere instroom van migranten van buiten de EU vanuit andere (Europese) landen. Het betrof hier migranten van buiten de EU met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne. Om deze reden en het feit dat migranten van buiten de EU met een tijdelijke verblijfsvergunning (zoals voor studie of werk) veelal veilig kunnen terugkeren naar een land van herkomst of waar zij rechtmatig verblijf hebben, kwam het besluit om deze groep per 19 juli niet langer een beroep te kunnen laten doen op tijdelijke bescherming.⁵²

Registratie van ontheemden uit Oekraïne

Om te zorgen dat ontheemden uit Oekraïne die recht hadden op tijdelijke bescherming snel konden worden geregistreerd in Nederland werd op 8 maart 2022 aangekondigd dat dit via de Basis Registratie Personen (BRP) zou verlopen. Dit om te zorgen dat een zo snel mogelijke en eenduidige registratie van

48 Europese Raad, **Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/382**.

49 *Kamerstukken II*, 19637, nr. 2907.

50 Deze maatregel is op 10 februari 2023 verlengd naar 4 september 2023.

51 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.

52 *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, nr. 23945.

ontheemden uit Oekraïne in Nederland zou plaatsvinden.⁵³ Dit proces werd verder uitgelegd op 17 en 30 maart 2022. De registratie vindt plaats op basis van overgelegde documenten. Ontheemden waarvan de identiteit en nationaliteit kan worden vastgesteld, worden ingeschreven in de BRP door de gemeente waarin zij verblijven. Dit geldt ook voor personen die worden opgevangen door particulieren. Voor minderjarigen die in gezinsverband zijn meegekomen en die geen identiteitsbewijs hebben, moeten de ouders (bij gebrek aan overige documenten) een verklaring onder eed of belofte afleggen, waarmee de gemeente de identiteit van de kinderen en de relatie met hun ouders vaststelt. Vervolgens schrijft de gemeente ook deze kinderen in. Dit is een uitzondering op de standaardregel dat hiervoor een identiteitsbewijs nodig is. Indien een persoon aangeeft de Oekraïense nationaliteit te hebben maar niet of onvoldoende gedocumenteerd is en de gemeente kan de identiteit of nationaliteit niet vaststellen, dan verwijst de gemeente deze persoon naar de Oekraïense ambassade. De consulaire afdeling kan de identiteit en nationaliteit van de persoon verifiëren en een certificaat afgeven op basis waarvan alsnog de inschrijving in de BRP kan plaatsvinden. Nadat de ontheemde uit Oekraïne is ingeschreven in de BRP moet hij/zij een afspraak maken bij de IND om een verblijfsdocument op te halen (te weten een sticker of een o-document). Om te assisteren bij de registratie worden de gemeentes geholpen door de nationale overheid. Onder andere door middel van informatie die werd voorzien door de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens (RvIG).⁵⁴

Procedure verblijfsvergunningen ontheemden uit Oekraïne

Voor het verlenen van een vergunning aan een ontheemde persoon uit Oekraïne, moet deze in Nederland eerst een asielaanvraag indienen. Dit omdat bij de implementatie van de Tijdelijke beschermingsrichtlijn in de Nederlandse wetgeving in 2004, ervoor gekozen is bestaande procedures te volgen. Op 30 maart 2022 werd aangekondigd dat er een vereenvoudigde procedure voor asielaanvragen zou worden gevolgd. Niet alleen biedt de verblijfstitel als asielzoeker tijdelijk ontheemden duidelijkheid en een adequaat voorzieningenniveau; de opschorting van de termijnen biedt de IND de nodige flexibiliteit om de grote toestroom van vreemdelingen te verwerken. Met het afgeven van het bewijs tijdelijk ontheemde worden de overige handelingen uit de asielprocedure, zoals het afnemen van aanmeldgehoren, tijdelijk stopgezet. Op het moment dat de vreemdeling de asielaanvraag wil doorzetten na afloop van de tijdelijke bescherming, kunnen deze handelingen hervat worden. De reden voor de keuze van een bestaande procedure was dat een nieuwe speciale vergunning grote impact zou hebben op de uitvoering. Niet alleen zouden alle procedures en systemen op een nieuwe vergunning moeten worden aangepast. Het is ook te verwachten dat in veel gevallen een asielaanvraag zou worden ingediend. Dit om te voorkomen dat het verblijfsrecht wegvalt op het moment dat tijdelijke bescherming tot een einde komt. De bestaande procedure in de Vreemdelingenwet 2000 biedt de ontheemde dus snel duidelijkheid over de verblijfstatus. Daarnaast stelt de bestaande procedure veilig dat de ontheemde onmiddellijk wordt opgevangen en geholpen, zonder daarbij de vreemdelingenketen acuut en onnodig te belasten met extra zaken. Het huidige stelsel biedt tijdelijk ontheemden het onder de richtlijn vereiste niveau van opvang en hulp.⁵⁵ Vanaf 19 juli 2022 is het Voorschrift Vreemdelingen aangepast om te zorgen voor verblijfsdocumenten (O-document) en een nieuwe paspoortsticker voor migranten van buiten de EU die aan de hand van de beschermingsrichtlijn hier recht op hebben.⁵⁶

Vrijstelling tewerkstellingsvergunningsplicht

Voor werkgevers van ontheemden uit Oekraïne geldt per 1 april 2022 een vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningplicht voor het door hen laten verrichten van arbeid in loondienst. Deze vrijstelling van de tewerkstellingsplicht geldt met terugwerkende kracht vanaf 4 maart 2022. In veel lidstaten is de Europese richtlijn zo geïmplementeerd, dat vluchtelingen direct toegang hebben tot de arbeidsmarkt. Nederland sluit met de vrijstelling van de tewerkstellingsvergunningplicht dus aan bij de praktijk zoals die geldt in andere lidstaten. Om misstanden, zoals onderbetaling, te voorkomen geldt vanaf 1 april 2022 voor werkgevers een meldplicht als zij ontheemden uit Oekraïne in dienst willen nemen.⁵⁷ Met

53 *Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2829 en 2834.*

54 *Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2834 en 2907.*

55 *Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2907.*

56 *Staatscourant, 2022, nrx.*

57 *Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2907.*

Mensen ontvluchten Oekraïne bij de grensovergang Medyka en het treinstation van Przemyśl.

Foto: International Organisation for Migration (IOM)
Francesco Malavolta



deze aanpassingen komt Nederland terug op de keuze die bij de implementatie van de richtlijn in 2004 is gemaakt, waarbij het wel nodig was voor werkgevers van ontheemde personen om een tewerkstellingsvergunning te hebben. Een overgangperiode was ingesteld tot 31 oktober 2022 om ervoor te zorgen dat Oekraïense ontheemden ook aan het werk konden zonder de vereiste documenten. Hiermee was er voldoende tijd voor de IND om deze documenten en stickers aan te leveren en voor ontheemde personen om deze te verkrijgen.⁵⁸

Verblijfstickers en documenten

Per 1 november 2022 geldt dat een vluchteling enkel als hij in het bezit is van een sticker of O-document, die is afgegeven door de IND, kan aantonen dat hij valt onder de Richtlijn Tijdelijke Bescherming. Pas met deze documenten kan worden aangetoond dat de vluchteling mag werken in loondienst zonder tewerkstellingsvergunning. Voorafgaand aan deze datum gold een overgangperiode. In deze periode kregen ontheemden uit Oekraïne de kans om de juiste documenten op te halen bij de IND, die hun status als tijdelijk ontheemd bevestigt.⁵⁹

Activering van de Wet verplaatsing bevolking

Per 1 April 2022 zijn artikel 2c en artikel 4 van de Wet verplaatsing bevolking, een noodwetgeving, geactiveerd. Daardoor krijgen de burgemeesters de wettelijke taak om te voorzien in de opvang van ontheemden uit Oekraïne. De veiligheidsregio's waren hierbij voornamelijk verantwoordelijk voor de coördinatie van de maatregelen van de verschillende Nederlandse gemeentes. Veel mensen werden daarnaast ook opgevangen in accommodaties van vrienden, familie, kennissen en andere private personen. Een deel van de private initiatieven werd gecoördineerd door NGOs, die onder de naam *RefugeeHomeNL* opereerden. De maatschappelijke initiatieven worden door de Minister van Justitie en Veiligheid financieel ondersteund. De reden voor het nemen van nieuwe maatregelen voor de opvang van Oekraïners was dat het op 30 maart 2022 duidelijk was geworden dat de normale opvangcapaciteit en het systeem voor de opvang van asielzoekers de grote toestroom van ontheemde personen uit Oekraïne niet aankon. Het doel van de maatregelen was dan ook op de opvang van mensen met recht op tijdelijke bescherming adequaat te regelen. Daarnaast was het doel van *RefugeeHomeNL* om de opvang op private accommodaties zo veilig mogelijk te maken.⁶⁰

58 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Vanaf 1 november 2022 sticker of O-document van IND verplicht voor vluchteling uit Oekraïne in loondienst'.

59 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Vanaf 1 november 2022 sticker of O-document van IND verplicht voor vluchteling uit Oekraïne in loondienst'.

60 *Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2907.*

Instelling van de Nationale Opvang Organisatie (NOO) en de Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting

In April 2022 werd door de minister van Justitie en Veiligheid de Nationale Opvang Organisatie (NOO) opgericht. Deze is belast met de taak om in het kader van de opvang van Oekraïense ontheemden bij te dragen aan het realiseren van voldoende opvanglocaties van voldoende kwaliteit en het voldoende beschikbaar en toegankelijk zijn van benodigde basisvoorzieningen en -functies, zoals onderwijs, zorg en maatschappelijke hulp. De organisatie biedt dus (financiële) ondersteuning aan de gemeentes die in de praktijk de opvang realiseren.⁶¹ Daarnaast is in mei 2022 door de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de Taskforce Versnelling Tijdelijke Huisvesting opgericht om gemeenten en andere betrokken partijen actief te ondersteunen. Ook worden daarbij financiële middelen ter beschikking gesteld om deze woonruimte versneld te realiseren.⁶² Bovengenoemde maatregelen werden getroffen om de opvang van ontheemde uit Oekraïne zo goed en snel mogelijk te realiseren tijdens een periode waarbij er reeds krapte is op de woningmarkt.

Handreikingen voor de opvang van ontheemde personen

Om de opvang zo goed mogelijk te laten verlopen heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid in 2022 twee handreikingen gepubliceerd die handvaten bieden voor het opvangen van ontheemde personen uit Oekraïne. Eén van de gidsen is bedoeld voor gemeentes⁶³ en de andere is bedoeld voor private personen die ontheemde opvangen.⁶⁴

Investing in huisvesting voor asielzoekers en ontheemde personen uit Oekraïne

Op 28 juni 2022 heeft de Minister van Binnenlandse zaken aangekondigd dat de overheid € 177.000.000 zal toewijzen in 2022 en 2023 voor de huisvestingsopgave voor meerdere aandachtsgroepen in de brede zin en de opvang van Oekraïense ontheemden in het bijzonder. Het geld zal gaan naar investeringen in bouwprojecten. Dit heeft als doel om de beperkte uitstroom van asielzoekers uit de opvang te verbeteren en om meer huisvesting te creëren voor ontheemde personen uit Oekraïne. De redenen achter de investering zijn; het tekort aan opvangplekken voor asielzoekers, de krapte op de huizenmarkt en de grote toestroom van ontheemde personen uit Oekraïne.⁶⁵

Medische zorg voor ontheemde personen uit Oekraïne

Op 24 juni 2022 hebben het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gezamenlijk een speciale (gratis) regeling voor medische zorg voor alle ontheemde personen uit Oekraïne in Nederland in het leven geroepen, analoog aan de regeling voor asielzoekers: de Regeling Medische Zorg voor Ontheemde Personen uit Oekraïne (RMO). Registratie in het BRP zorgt automatisch voor registratie voor deze specifieke medische zorg. De aanleiding hiervoor was dat er aanwijzingen waren dat begunstigen van tijdelijke bescherming vaak werk vonden op basis van korte contracten, waardoor hun zorgverzekeringsverplichtingen regelmatig veranderden. Begunstigen die fouten maakten met betrekking tot hun zorgverzekeringsverplichtingen, konden boetes krijgen. Er was ook de verwachting dat veel begunstigen niet verzekerd waren, waardoor ze financieel kwetsbaar waren bij mogelijke gezondheidsproblemen. De regeling had als doel de toegang tot gezondheidszorg voor personen die recht hebben op tijdelijke bescherming, en voor zorgverleners, te vereenvoudigen.⁶⁶ De kosten van medische zorg aan ontheemden die (nog) niet zijn geregistreerd in het BRP, zoals medische evacuees, komen ten laste van de subsidieregeling medische zorg aan onverzekerden. Op deze manier is er een sluitend systeem om de zorgkosten te betalen.

Regeling Opvang Oekraïense Ontheemden (RooO)

Vanaf 1 april 2022 trad de Regeling Opvang Oekraïense Ontheemden (RooO) in werking. De RooO reguleert de opvang van ontheemden uit Oekraïne in de gemeentelijke en particuliere opvang. De regeling regelt onder andere de hoogte van de maandelijkse financiële verstrekkingen (leefgeld) die ontheem-

61 Staatscourant, 2022, 17918.

62 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2899.

63 Rijksoverheid, 'Handreiking Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO)'.

64 Rijksoverheid, 'Handreiking Particuliere Opvang Oekraïners (POO)'.

65 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2910.

66 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2095.

den uit Oekraïne ontvangen om in hun levensonderhoud te voorzien. De vergoeding kan worden ingetrokken of beperkt als de ontheemde een arbeid gerelateerd inkomen heeft. Het leefgeld per persoon per maand voor personen die in de gemeenschappelijk opvang zitten, was €205 voor voedsel en €55 voor kleding en andere persoonlijke uitgaven. In geval van particuliere opvang werd een extra bedrag van €215 voor volwassenen en €55 voor minderjarigen per persoon per maand verstrekt voor aanvullende kosten voor levensonderhoud. Het doel van de RooO was het creëren van een eenvoudig en duidelijk verstrekking stelsel voor begunstigden van tijdelijke bescherming.⁶⁷

Wijziging Regeling Opvang Oekraïense Ontheemden (RooO)

Naar aanleiding van de uitkomst van een evaluatie door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) die drie maanden na de implementatie van de oorspronkelijke RooO plaatsvond, is op 4 november 2022 aangekondigd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid dat de RooO in twee fasen zou wijzigen. De wijzigingen van fase één werden op 1 december 2022 van kracht en de wijzigingen van fase twee werden op 1 februari 2023 van kracht. Fase één omvatte onder andere een extra leefgeldvergoeding voor personen die langdurig in een zorginstelling verblijven (€56,12 per maand), evenals een vergoeding voor vrijwilligerswerk (€14 per week). Fase twee omvatte een wijziging van de vergoeding voor aanvullende kosten voor levensonderhoud voor personen die in de particuliere opvang verblijven, voor zowel volwassenen als minderjarigen werd dit gewijzigd naar €93 per persoon per maand. Verder werden voedselvergoedingen beperkt op basis van de omvang van het gezin, geleidelijk dalend per extra persoon. Het doel van de wijzigingen was het versterken van de sociale en politieke steun en het verbeteren van de praktische uitvoerbaarheid van het verstrekking beleid. Ook werd met deze wijzigingen beoogd de regeling meer in lijn te brengen met bestaande regelingen voor asielzoekers, statushouders en bijstandsgerechtigden.⁶⁸

Aanspraak op kinderopvangtoeslag voor werkende begunstigden van tijdelijke bescherming

Op 16 juni 2022 heeft het kabinet besloten dat, vooruitlopend op een wijziging van de Wet kinderopvang, begunstigden van tijdelijke bescherming die actief zijn op de arbeidsmarkt met terugwerkende kracht sinds 4 maart 2022 in aanmerking komen voor kinderopvangtoeslag. Dit kan alleen als zij ook voldoen aan de overige voorwaarden. De wijziging in de wet maakt het mogelijk voor alle werkende ouders met partners buiten de EU om deze toeslag te ontvangen. De reden hierachter was het grote aantal begunstigden van tijdelijke bescherming met een partner buiten de EU, in de meeste gevallen in Oekraïne, die aanvankelijk niet in aanmerking kwamen voor bepaalde toeslagen en daardoor belemmerd werden in de toegang tot de arbeidsmarkt. De regeling faciliteert ook de mogelijkheid tot werk van alleenstaande ouders die binnen de regeling vallen voor tijdelijke bescherming.⁶⁹

Recht op onderwijs voor kinderen met tijdelijke bescherming

Op 17 maart 2022 heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid het parlement geïnformeerd over het recht op onderwijs voor kinderen onder de 18 jaar die vallen onder de regeling tijdelijke bescherming. Indien mogelijk worden kinderen tot 12 jaar geplaatst in het bestaande gespecialiseerde onderwijssysteem voor migranten dat al bestaat in Nederland. Voor kinderen tussen de 12 en 18 jaar is er de internationale schakelklas die dient als overgang naar het reguliere voortgezet onderwijs. De drijfveer van de aankondiging was de verwachte komst van tussen de 15.000 en 25.000 minderjarigen uit Oekraïne die recht hebben op onderwijs. Het doel hierachter is het vervullen van het recht op onderwijs en het bieden van normaliteit en routine voor kinderen.⁷⁰

Financiering onderwijs voor kinderen met tijdelijke bescherming

Op 22 april 2022 werd aangekondigd dat de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb) €136,3 miljoen heeft toegewezen aan gemeenten om de kosten te dekken voor de extra infrastructuur en onderwijshuisvesting die nodig is voor het bieden van onderwijs aan minderjarigen die vallen onder de

67 Artikel 10 van de Regeling Opvang Oekraïense Ontheemden (ROOO) 2022.

68 Rijksoverheid, 4 november 2022, 'Gefaseerde aanpassing Regeling opvang ontheemden Oekraïne'.

69 Rijksoverheid, 16 september 2022, 'Werkende Oekraïense ontheemden krijgen recht op kinderopvangtoeslag'.

70 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2834.

regeling van tijdelijke bescherming. Deze financiering is tot het einde van het schooljaar 2021-2022.⁷¹ Op 22 juli 2022 werd dit verlengd met nog eens €136,3 miljoen tot 31 december 2022.⁷² Op 1 september 2022 werd nog een verlenging aangekondigd die de rest van het schooljaar tot juli 2023 zou dekken met een extra €318 miljoen, gelijk verdeeld tussen het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs.⁷³ Deze financiering was nodig voor de op 1 september 2022 circa 20.000 geregistreerde minderjarigen met tijdelijke bescherming in Nederland die recht hebben op onderwijs. Om dit te kunnen bieden, waren aanvullende middelen noodzakelijk voor gemeenten. Hiermee werden gemeenten ondersteund bij het organiseren van tijdelijk onderwijs voor minderjarigen die vallen onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn.

Verbeteren flexibiliteit onderwijsstelsel voor een snelle verhoging van de capaciteit

Onder de ontheemden uit Oekraïne waren bovengemiddeld veel minderjarige kinderen en jongeren. De bestaande capaciteit in het (nieuwkomers)onderwijs, dat al onder druk stond, was niet berekend op deze toestroom. Op 14 juli 2022 trad daarom de wet en regelgeving tijdelijke onderwijsvoorzieningen bij massale toestroom van ontheemden in werking. Deze regelgeving maakt het voor scholen wettelijk mogelijk om tijdelijke onderwijsvoorzieningen in te richten. De wijzigingen dienen als doel om de onderwijs capaciteit voor minderjarigen snel uit te kunnen breiden en om schoolbesturen extra ruimte te bieden om het onderwijs te kunnen organiseren.⁷⁴

April 2022. Gevluchte kinderen uit Oekraïne krijgen les op de eerste Oekraïense school in Eindhoven. Tot 600 kinderen kunnen les krijgen in het basis- en voortgezet onderwijs. Het is in Nederland de eerste plek waar het onderwijs voor deze vluchtelingen op één plek is geregeld.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Rob Engelaar



Financiële ondersteuning onderzoeksinstituten en koepelorganisaties

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) kondigde op 4 maart 2022 aan dat er 1 miljoen euro beschikbaar werd gesteld aan een aantal Nederlandse onderzoeksinstituten en koepelorganisaties om hun activiteiten te ondersteunen ten aanzien van het bieden van hulp aan studenten en onderzoekers uit Oekraïne en Rusland in de directe nasleep van de Russische invasie van Oekraïne. Dit was om te voorkomen dat studenten en onderzoekers in Nederland gevolgen ondervonden van de oorlog in Oekraïne. Tegelijkertijd riep de minister alle instellingen voor hoger onderwijs op om alle formele en institutionele samenwerking met onderwijs- en kennisinstellingen in de Russische Federatie en Wit-Rusland stop te zetten.⁷⁵

71 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2887.

72 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2942.

73 Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 2981.

74 Staatsblad, 2022, nr. 0293.

75 Brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 4 maart 2022, 31790307.

Toelatingsexamens tot Oekraïens hoger onderwijs in Nederland

Op 10 juni 2022 kondigde het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan dat het gehoor zou geven aan een oproep van de Oekraïense ambassade in Nederland en het Oekraïense Ministerie van Onderwijs en Wetenschap om toelatingsexamens voor hoger onderwijs in Oekraïne te faciliteren voor jongeren die vallen onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn in Nederland. Er werd 315.000 euro toegevoegd om toegang tot deze examens te faciliteren, die plaatsvonden in de maanden juli en augustus 2022. Ook andere lidstaten in de Europese Unie en landen daarbuiten werkten mee aan de afname. Op deze wijze konden Oekraïense jongeren de mogelijkheid behouden om hoger onderwijs in Oekraïne te volgen. Het wereldwijd beschikbaar stellen van de toelatingsexamens vroeg ook veel van het Oekraïense Ministerie van Onderwijs en Wetenschap, dat het technisch mogelijk maakte om de examens in een groot aantal landen tegelijk digitaal af te nemen.⁷⁶

Nieuwe procedure voor de registratie van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (amv) uit Oekraïne

In juni 2022 werd een nieuwe procedure geïmplementeerd voor de registratie van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) uit Oekraïne. In het oorspronkelijke registratieproces dat kort na het uitbreken van de oorlog werd ingericht, werd afgesproken dat gemeenten de komst van minderjarigen uit Oekraïne die werden begeleid door een volwassene die niet de ouder of wettelijke voogd was, moesten melden bij de Raad voor de Kinderbescherming (RvK). Als minderjarigen zonder enige volwassen begeleiding arriveerden, moesten gemeenten dit melden bij Nidos (de nationale voogdijinstelling voor amv in Nederland).

Het nieuwe proces, dat in juni 2022 werd geïmplementeerd, hield in dat alle amv uit Oekraïne die zonder hun ouder(s) arriveerden, moesten worden gemeld bij Nidos. Nidos zou vervolgens op basis van een intakegesprek beoordelen of er behoefte was aan een tijdelijke wettelijke voogd. Als de amv bij een gastgezin zou verblijven, zou Nidos de RvK waarschuwen, die een screening van het gastgezin zou uitvoeren.⁷⁷

De aanleiding voor de aanpassing was dat een aantal partijen, waaronder de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Nidos en UNICEF, hun bezorgdheid hadden geuit dat amv uit Oekraïne niet altijd werden geregistreerd en een wettelijke voogd kregen toegewezen. Dit was reden voor de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid om de afspraken met de betrokken partijen te herzien.⁷⁸ De beleidswijziging was ook het gevolg van een motie van de Tweede Kamer van 21 april 2022, waarin de regering werd verzocht een plan te maken voor een gecentraliseerde informatievoorziening en de bewustwording over het belang en de noodzaak van de registratie van alleenstaande minderjarigen uit Oekraïne. De motie merkte op dat in Nederland relatief weinig Oekraïense minderjarigen werden doorverwezen naar de Raad voor de Kinderbescherming in vergelijking met andere EU-lidstaten. Dit zou kunnen betekenen dat een aanzienlijk aantal alleenstaande minderjarigen niet was geïdentificeerd en geregistreerd, waardoor het risico op uitbuiting of mensenhandel volgens de motie toenam.⁷⁹

De nieuwe procedure heeft de identificatie, registratie en opvang van alleenstaande minderjarigen duidelijker gemaakt. Het doel van het nieuwe proces was om alle alleenstaande minderjarigen die uit Oekraïne naar Nederland waren gevlucht te identificeren en hen te voorzien van een wettelijke voogd.

Ondersteuning bij Vrijwillige terugkeer naar Oekraïne

De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) heeft besloten om terugkeerhulp te bieden aan personen die vrijwillig willen terugkeren naar Oekraïne. Hoewel de overgrote meerderheid van de personen die naar Oekraïne willen terugkeren dit zelfstandig doen, biedt de DT&V hulp bij; specifieke vragen, begeleiding, het verkrijgen van relevante documenten en het regelen van transport. De DT&V benadrukt dat de

76 Kamerstukken II, 19637, nr. 2899., Zie ook: Staatscourant, 2022, no. 18581.

77 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2942

78 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2942.

79 Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2872.

beslissing om terug te keren naar Oekraïne een weloverwogen en vrijwillige keuze moet zijn. Daarom wordt gevraagd aan personen die willen terugkeren om een verklaring te ondertekenen waarin staat dat zij vrijwillig vertrekken en afzien van enige lopende verblijfsprocedures. De DT&V biedt geen ondersteuning voor tijdelijke terugkeer naar Oekraïne, bijvoorbeeld voor familiebezoek. Hiermee poogt de overheid bijstand te verlenen bij vrijwillige terugkeer naar Oekraïne.⁸⁰

3.2 Maatregelen die buiten het juridisch kader van de richtlijn Tijdelijke Bescherming zijn genomen

Toepassing clementie Oekraïners

Op 25 februari 2022, nog voor de activering van de tijdelijke beschermingsrichtlijn, kondigde de IND aan ruimhartig om te gaan met Oekraïners die een verblijfsvergunning in Nederland hadden aangevraagd. Dit gold bijvoorbeeld voor; personen die hun inreisvisum (MVV) niet konden ophalen in Oekraïne, die te lang op hun visum voor kort verblijf hadden verbleven, of die niet alle documenten konden overleggen die nodig zijn voor een verblijfsvergunning.⁸¹ Met deze verandering wordt gehoopt soepelheid toe te passen voor Oekraïense onderdanen bij het aanvragen van een verblijfsvergunning.

Opschorting beslissingen asielaanvragen Oekraïne

Op 28 februari 2022 werd een opschorting van beslissingen over asielaanvragen van Oekraïense onderdanen geactiveerd voor een periode van zes maanden. Ook alle terugkeer van Oekraïense onderdanen werd stopgezet.⁸² Het uitstel betekende dat de beslissingstermijn voor alle nieuwe en lopende asielverzoeken van Oekraïense onderdanen met een jaar werd verlengd. Bovendien zou Oekraïne voor de duur van het moratorium niet als een veilig land van herkomst worden beschouwd. Het uitstel is op 24 augustus 2022 met zes maanden verlengd.⁸³

Medische herverdeling van Oekraïense patiënten

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid kondigde op 30 maart 2022 aan dat Nederland zou bijdragen aan de EU-brede medische herverdeling van Oekraïense patiënten met dringende of chronische medische problemen. De Landelijke Coördinatie Patiënten Spreiding (LCPS) is door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gevraagd te inventariseren welke ziekenhuiscapaciteit kan worden toegewezen aan Oekraïense patiënten die vanuit de aan Oekraïne grenzende Europese lidstaten worden herverdeeld.⁸⁴ Op deze wijze wordt gepoogd een bijdrage te leveren aan de zorg voor Oekraïense patiënten.

Recht op basisbijstand en re-integratie bij vrijwillig vertrek

Op 30 maart 2022 heeft de Staatssecretaris voor Justitie en Veiligheid aangekondigd dat alle migranten uit landen van buiten de Europese Unie die legaal in Oekraïne verblijven, ongeacht hun nationaliteit en of zij in aanmerking komen voor bescherming op grond van de richtlijn tijdelijke bescherming, in aanmerking komen voor basisbijstand bij vertrek en re-integratie naar hun land van herkomst in geval van vrijwillig vertrek. De Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) regelen het vertrek voor deze doelgroep uit Nederland. Ondersteunende maatregelen zijn onder meer; ondersteuning bij het verkrijgen van reisdocumenten en vliegtickets, counseling en begeleiding en financiële re-integratie ondersteuning. Door het faciliteren van vrijwillig vertrek naar het land van herkomst of een derde land waar zij in aanmerking komen voor een duurzaam verblijf, wil de Nederlandse overheid onder meer de druk op de opvangvoorzieningen verlichten (zie [sectie 3.1](#) voor meer informatie over bijstand bij terugkeer voor Oekraïense onderdanen).⁸⁵

80 Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V), 'Assistance for those returning to Ukraine'.

81 Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), 'Leniency for Ukrainians in the Netherlands'.

82 *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, nr. 2822.

83 *Staatscourant*, 2022, nr. 22910.

84 *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, nr. 2907.

85 *Kamerstukken II*, 19637, nr. 2907.

Financiële remigratiebijstand voor migranten uit landen van buiten de Europese Unie

Op 4 maart 2023 zou de tijdelijke bescherming voor bepaalde groepen ontheemden die niet de Oekraïense nationaliteit hebben aflopen. Dit is uitgesteld tot 4 september 2023. Op 4 november heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid specifiek remigratiebeleid ingevoerd voor migranten uit landen van buiten de Europese Unie die op 4 september 2023 hun tijdelijke beschermingsstatus verliezen en aan alle voorwaarden voldoen. Zij kunnen een aanvraag indienen tussen 15 november 2022 en 1 augustus 2023.⁸⁶ Met het specifieke beleid wordt beoogd de remigratie van bovengenoemde migranten van buiten de EU actief te stimuleren en daarmee de mogelijke belasting van het opvang- en asielstelsel na 4 september te verlichten.

Overdrachten van ontheemden in het kader van het Platform voor Solidariteit met Moldavië

In heel 2022 hebben overdrachten plaatsgevonden van ontheemden personen uit Oekraïne vanuit Moldavië. Dit in het kader van het Platform voor Solidariteit met Moldavië dat door de Europese Commissie wordt gepromoot.⁸⁷ In totaal zijn in het kader van dit Platform 40 mensen overgebracht en opgevangen in Nederland. Door middel van het overnemen van ontheemden wordt Europese solidariteit met Moldavië getoond en bijgedragen aan het door de Europese Commissie opgezette Platform.

Deelname EMPACT

Nederland neemt deel aan het in 2022 gestarte programma van het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT): Zuidoostelijk partnerschap in verband met mensenhandel. Doel van het nieuwe programma is het opsporen en bestrijden van georganiseerde criminele groepen die zich bezighouden met mensenhandel met het oog op seksuele, arbeids- of andere vormen van uitbuiting, in en door de EU, waarbij de verdachten en/of slachtoffers afkomstig zijn uit landen van het Zuidoostelijk Partnerschap (meer bepaald Oekraïne en Moldavië, en indien relevant, Armenië, Azerbeidzjan en Georgië). Specifieke aandacht zal uitgaan naar de uitbuiting van tijdelijke ontheemden uit Oekraïne (voor meer informatie zie [sectie 11.2](#)).

⁸⁶ Rijksoverheid, 'Tijdelijk financiële ondersteuning voor remigratie vluchtelingen uit Oekraïne met niet-Oekraïense nationaliteit'. De periode om een aanvraag in te dienen was voorheen 15 november 2022 tot 1 februari 2023. Dit is verlengd naar 1 augustus 2023.

⁸⁷ Europese Commissie, 'EU solidarity with the Republic of Moldova'.

4 Reguliere migratie

Reguliere migratie is een breed begrip en betreft verschillende groepen migranten. De voornaamste migratiecategorieën zijn studie, arbeid en familie. In 2022 waren er geen ontwikkelingen op het gebied van studiemigratie. Deze categorie wordt dan ook niet verder behandeld in dit hoofdstuk.

Een belangrijke trend in 2022 op het gebied van reguliere migratie was de aanpassing van beleid als gevolg van jurisprudentie. Dat was met name het geval bij beleid rondom gezinsmigratie. Ook het beleid voor Turkse onderdanen en voor uitstel van vertrek om medische redenen werd aangepast als gevolg van jurisprudentie. Daarbij oordeelde de rechter veelal dat er meer rekening gehouden moest worden met de individuele omstandigheden van de aanvrager.

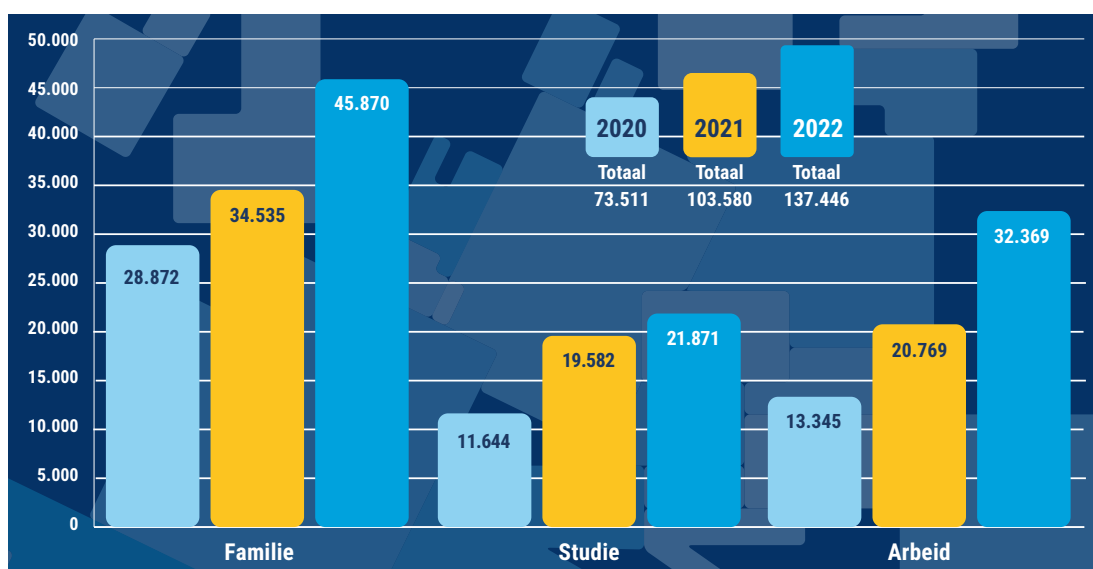
Verder zijn verschillende regelingen aangepast om deze effectiever en toekomstbestendiger te maken. Dit was bijvoorbeeld het geval bij de verlenging van de duur van de startup regeling van 1 jaar naar 2 jaar.

Ten slotte was er veel aandacht voor de handhaving en het voorkomen van arbeidsuitbuiting en fraude. Bij de wijzigingen van het beleid rondom internationale au-pairs en Aziatisch horecapersoneel was het voorkomen van misbruik van de regeling namelijk de voornaamste reden voor de aanpassingen.

In de figuur hieronder zijn de cijfers weergegeven voor de eerste vergunningen die zijn afgegeven voor de verschillende categorieën regulier verblijf in Nederland in de periode 2020 tot en met 2022. Het grootste aandeel hiervan had betrekking op de categorie familie, waarbij gedacht kan worden aan reguliere gezinsmigratie en huwelijken. Ook de categorie arbeidsmigranten was hoog in 2022. Het einde van de Covid-19 pandemie kan een verklaring zijn voor de toename van reguliere migratie in de periode 2020-2022. Reguliere migratie maakt vaak het grootste deel uit van de instroom van migranten naar Nederland, in vergelijking met de instroom van asielmigratie (zie [hoofdstuk 5](#)).

Figuur 2:
Aantal eerste vergunningen voor regulier verblijf door niet-EU burgers vanwege familie-, arbeid-, en studieredenen 2020-2022.

Bron: Eurostat, First Residence permits by reason - annual data



4.1 Economische migratie

Economische migranten

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.

Het Nederlandse beleid faciliteert hoogopgeleide migranten. Zo zijn er regelingen voor bijvoorbeeld kennismigranten en in Nederland afgestudeerde migranten die op zoek zijn naar een baan. Om de aanvraagprocedure te versnellen, is het erkend referentensysteem van toepassing.⁸⁸ 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 referentensysteem niet.

Voor andere migranten die om economische redenen naar Nederland willen komen, geldt dat bescherming van de nationale arbeidsmarkt het uitgangspunt is van het betreffende beleid. Allereerst wordt bekeken 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.

Aanpassing wet arbeid vreemdelingen, Wav: ter verbetering van de positie van arbeidsmigranten

De Wet arbeid vreemdelingen (Wav) is aangepast per 1 januari 2022. Door de wijziging gaat de maximale duur van de tewerkstellingsvergunning en de gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid van één naar drie jaar. Daarnaast bevat de wet een aantal maatregelen om de positie van de werknemer te versterken zoals de verplichting tot een maandelijks uitbetaling via de bank. Dit zorgt ervoor dat arbeidsmigranten directere toegang hebben tot hun loon. Hiermee kan ook de Nederlandse Arbeidsinspectie beter controleren op misstanden. De wetwijziging dient als doel het stelsel flexibel en toekomstbestendig te maken, alsook de positie van arbeidsmigranten te verbeteren.⁸⁹ Deze verandering is mede ingegeven door het coalitieakkoord van de voorgaande regering uit 2017.⁹⁰

Verlenging duur startup regeling

Om de vestiging van innovatieve buitenlandse startups te faciliteren, is op 29 november 2022 aangekondigd dat de duur van verblijfsvergunningen op basis van de startup regeling worden verlengd naar twee jaar. Voorheen was het startup visum geldig voor één jaar. De regeling maakt het mogelijk voor ambitieuze ondernemers om een tijdelijke verblijfsvergunning aan te vragen. De regeling die van start is gegaan in 2015 zorgt ervoor dat ondernemers innovatieve bedrijven kunnen oprichten in Nederland.⁹¹ Het is mogelijk voor de partner en de kinderen van de vergunninghouder om mee te reizen naar Nederland. De ondernemer moet begeleid worden door een ervaren mentor (een facilitator). Na een jaar kan de ondernemer een verblijfsvergunning aanvragen voor zelfstandige ondernemers (zelfstandigenregeling).⁹² Uit een evaluatierapport van de IND 'Succesvol opgestart? Een evaluatie van de startup regeling, 2015-2021', bleek onder meer dat de huidige duur van de startup regeling te kort was om te voldoen aan de zelfstandigenregeling.⁹³ De aanbeveling uit dit rapport om de duur van het startup visum te verlengen van één naar twee jaar is dan ook overgenomen. De definitieve inwerkingtreding van de beleidswijziging moet nog nader bepaald worden.⁹⁴ Andere aanbevelingen uit het rapport zijn in beginsel omarmd en worden uitgewerkt afhankelijk van wat technisch en juridisch haalbaar is.

88 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), [Werkgever: Erkenning als referent](#).

89 Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 14 december 2020, 2020-0000120392.

90 Rijksoverheid, Regeerakkoord 2017: '[Vertrouwen in de toekomst](#)'.

91 Er is een uitzondering voor ondernemers uit Australië, Canada, Japan, Nieuw Zeeland Verenigde Staten, Zuid-Korea. Zij kunnen direct een Nederlandse visa aanvraag indienen.

92 Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 29 november 2022, 4293893.

93 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), '[Evaluatie: regeling voor het aantrekken van start-ups is succesvol](#)' (2022).

94 Brief van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, 29 november 2022, 4293893.

4.2 Arbeidsuitbuiting

Regeling Aziatisch horecapersoneel

De regeling voor de Aziatische horecasector zal definitief vervallen. Sinds 1 januari 2022 was de regeling al stopgezet voor nieuwe gevallen. Dit heeft de ministerraad op voorstel van Minister van Gennip van Sociale Zaken en Werkgelegenheid besloten. Met de regeling konden Aziatische restaurants in Nederland eenvoudiger gespecialiseerde koks van buiten de Europese Economische Ruimte (EER) in dienst nemen. Bij het besluit om de regeling definitief te laten vervallen heeft de rapportage over de Aziatische horeca van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) een belangrijke rol gespeeld. In de rapportage Aziatische horeca constateert de Arbeidsinspectie dat ongeveer de helft van de geïnspecteerde horecabedrijven de regelgeving overtreedt. Bij een aantal werkgevers vermoedde de Arbeidsinspectie ernstige benadeling, mensenhandel, werkverschaffing aan illegalen of andere strafbare feiten. Het vervallen van de regeling betekent echter niet dat de sector geen personeel meer van buiten de EU naar Nederland zou kunnen halen. Werkgevers kunnen op grond van de algemene regels opgenomen in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid aanvragen.⁹⁵

Monitor Arbeidsuitbuiting

Voor het versterken van de aanpak van arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel is op 7 februari 2022 aangekondigd dat de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) een monitor over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zou publiceren. Deze monitor is gebaseerd op rapporten en inzichten uit 2020 en 2021. De monitor werd gepubliceerd in juli 2022.⁹⁶ Daarnaast werd een regionale pilot (pilot Oost-Brabant) gelanceerd om een regionale monitor voor arbeidsuitbuiting te ontwikkelen en te implementeren. De aanjager van deze ontwikkeling was de Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016-2020, gepubliceerd door de Nationaal Rapporteur, die onder andere benadrukte dat het versterken van de aanpak van arbeidsuitbuiting belangrijk is. Het doel van het implementeren van de (regionale) monitors voor arbeidsuitbuiting is het verzamelen van informatie over kwetsbare sectoren en plaatsen waar potentiële slachtoffers van arbeidsuitbuiting zich kunnen bevinden, evenals het verzamelen van concrete gegevens over de slachtofferpopulatie en hun achtergrond.⁹⁷

4.3 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.⁹⁸ De gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) biedt de rechtsgrond op EU-niveau.⁹⁹

Invoering beleidskader toelating pleegkinderen

Op 30 juni 2022 is de Vreemdelingencirculaire gewijzigd om het mogelijk te maken dat pleegkinderen die al deel uitmaken van het pleeggezin in het land van herkomst samen met hun pleegouders naar Nederland kunnen immigreren, onder bepaalde voorwaarden. De pleegkinderen hoeven geen familieleden van de pleegouders te zijn. Voorafgaand aan deze verandering bestond er geen beleidskader met betrekking tot de toelating van pleegkinderen die al deel uitmaakten van het pleeggezin in het land van herkomst en waarvan de pleegouders recht hebben op verblijf in Nederland.¹⁰⁰ De beleidswijziging bevat ook verduidelijkingen van de gezagsrelatie die vereist is tussen de pleegouders en kinderen en andere voorwaarden die moeten worden vervuld in het bestaande beleidskader aangaande de toela-

95 Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 18 november 2022, 2022-0000235529.

96 Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), 'Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021'.

97 Kamerstukken II, 2021-2022, 28638/31015, nr. 206.

98 Centraal bureau voor de Statistiek (CBS), 'Gezinsmigratie'. Migratieradar | Over ons (ind.nl).

99 EMN Glossary 8.0, 'Gezinshereniging'.

100 Staatscourant, 2022, nt. 16773.

Ter Apel, 08-06-'22. Een man zwaait zijn kinderen uit. De vader heeft een verblijfsvergunning en is herenigd met zijn vrouw en kinderen maar zij moeten tijdelijk nog naar een andere locatie.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Kees van de Veen



ting van pleegkinderen die nog geen deel uitmaakten van het pleeggezin in het land van herkomst. De aanleiding voor deze beleidsontwikkeling waren signalen dat de menselijke maat onvoldoende wordt meegewogen in het Nederlandse migratie- en asielbeleid, voortkomend uit, onder andere, een rapport dat in 2021 werd gepubliceerd door meerdere Nederlandse migratie- en asieladvocaten (zie ook EMN Jaarverslag 2021).¹⁰¹ In een brief aan de Eerste Kamer van 25 juli 2022 erkende de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat het ontbreken van een beleidskader met betrekking tot de toelating van pleegkinderen die al deel uitmaakten van het pleeggezin in het land van herkomst samen met hun pleegouders leidt tot onevenredig harde beslissingen. Het bredere doel van deze verandering is om de menselijke maat beter mee te kunnen nemen in het Nederlandse migratiebeleid.¹⁰²

Aanpassing beoordeling familielevens bij gezinshereniging volwassen kinderen

Om het nationale beleid inzake gezinshereniging met betrekking tot volwassen kinderen in overeenstemming te brengen met een uitspraak op 28 april 2022 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) is de beoordeling voor gezinshereniging deels aangepast. Zo moet er vanaf die datum bij het beoordelen van het familieleven bij gezinshereniging een rechtvaardiging worden gegeven waarom een volwassen kind al dan niet onder het jongvolwassenenbeleid valt, zelfs als het kind (veel) ouder dan 25 jaar is. Dit betekent dat afwijzing niet langer puur op basis van leeftijd kan plaatsvinden, zoals voorheen gebeurde. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat kinderen van 25 jaar of ouder ook onder het jongvolwassenenbeleid kunnen vallen. Hoe ouder het kind, hoe meer zelfstandigheid er van hem of haar kan worden verwacht. Jongvolwassenheid kan alleen door een individuele beoordeling worden bepaald, waarin alle naar voren gebrachte omstandigheden moeten worden meegenomen. De Raad van State gaf op 28 april 2022 aan dat de leeftijdsgrens die in het beleid wordt gehanteerd voor jongvolwassenen bij de beoordeling van het familieleven in de zin van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (8EVRM), ruimer moet worden opgevat dan tot nu toe is gedaan.¹⁰³

¹⁰¹ Vereniging van Asieladvocaten en juristen in Nederland (VAJN) en Specialisten Vereniging Migratierecht Advocaten (SVMA), 'Ongehoord Onrecht in het Vreemdelingenrecht'.

¹⁰² Kamerstukken I, 2021-2022, 9 637, J.

¹⁰³ ECLI:NL:RVS:2022:1260.

Verplichte belangenafweging beslissingen gezinshereniging 8 EVRM

Naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) op 13 juli 2022 kwam er een verplichte belangenafweging op het gebied van beslissingen voor gezinshereniging op basis van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). In de uitspraak werd beslist dat er altijd een belangenafweging moet worden gemaakt, ook in gevallen waarin geen beschermingswaardig gezinsleven is.¹⁰⁴ Vanaf 13 juli 2022 moet er dus altijd een belangenafweging worden gemaakt in beslissingen op aanvragen voor gezinshereniging op basis van artikel 8 EVRM. Voorheen kon de staatssecretaris volstaan met de vaststelling dat het familieleven het beschermen al dan niet waard was. Normale emotionele (niet-afhankelijke) banden waren niet voldoende om een positief oordeel te krijgen van de staatssecretaris. Een rechter moet, volgens de AbRvS, in staat zijn om de belangenafweging te toetsen.¹⁰⁵

Aangepaste beoordeling documenten voor gezinshereniging

Door een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 26 januari 2022 is er een aangepaste beoordeling van de documenten voor gezinshereniging ingevoerd. Uit de uitspraak volgde namelijk dat bij gezinshereniging alle documenten die met de aanvraag worden ingediend in hun geheel en in samenhang moeten worden beoordeeld om te bepalen of identiteit en familiebanden plausibel zijn vastgesteld.¹⁰⁶ Het verschil tussen officiële documenten die door de autoriteiten zijn afgegeven en ondersteunende, niet-officiële documenten blijft in dit opzicht belangrijk omdat ze verschillende bewijswaarde kunnen hebben. Ze worden echter niet langer afzonderlijk beoordeeld zoals voorheen. Aanvragers krijgen nu vaker het voordeel van de twijfel bij het beoordelen van verzoeken voor gezinshereniging. Zo worden bij een vermoeden dat de betrokken personen daadwerkelijk een biologisch kerngezin vormen met het familielid in Nederland, minder strenge eisen gesteld aan het bewijs van identiteit. Deze beleidswijzigingen hebben dus tot doel de Vreemdelingencirculaire in overeenstemming te brengen met de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak. Meer dan voorheen wordt rekening gehouden met de specifieke omstandigheden waarin statushouders en hun familieleden zich kunnen bevinden. De beoordeling van de aanvraag voor hereniging krijgt daardoor een meer integraal karakter.¹⁰⁷

4.4 Andere Ontwikkelingen

Uiterlijke aanvraagdatum Brexit verblijfsvergunningen voor (familieleden van) Britse onderdanen in Nederland

Britten en hun familieleden die vóór 1 januari 2021 in Nederland woonden konden na de uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU tot 1 oktober 2021 een Brexit verblijfsaanvraag indienen. Vanwege het feit dat niet alle vóór 1 januari 2021 in Nederland wonende (familieleden van) Britten op 1 oktober 2021 een verblijfsaanvraag hadden ingediend, heeft Nederland er voor gekozen om tot 1 oktober 2022 een coulant beleid te hanteren voor het in behandeling nemen van te laat ingediende Brexit verblijfsaanvragen. Deze coulant maatregel hield in dat het voor Brexit verblijfsaanvragen ingediend op of vóór 30 september 2022 niet relevant was wat de reden van de late indiening was.¹⁰⁸

Au-pair regeling

De au-pair regeling is vanaf 30 september 2022 aangepast. De wijziging moet zorgen dat deze in de toekomst alleen zal worden gebruikt voor het juiste doeleinde. De aanpassing betreft de toevoeging van extra voorwaarden voor migranten van buiten de EU die willen komen werken als au-pair in Nederland. De au-pair moet ongehuwd zijn en mag geen (pleeg-)kinderen hebben. Daarnaast is een reeds bestaande voorwaarde aangepast. Zo mag de au-pair volgens de nieuwe regeling niet ouder zijn dan 25 jaar op het moment dat de aanvraag wordt ingediend. Voorheen was de leeftijdslimiet 30 jaar.¹⁰⁹

104 ECLI:NL:RVS:2022:2006

105 Raad van State (RvS), 'Staatssecretaris J&V moet voortaan altijd belangen afwegen bij verzoek om gezinshereniging'.

106 ECLI:NL:RVS:2022:245

107 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Maatregelen om wachttijd voor nareis te verkorten'.

108 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), '30 september is laatste dag om Brexit-verblijfsvergunning aan te vragen'.

109 Staatscourant, 2022, nr. 8628.

Er zijn aanwijzingen dat veel au-pairs meer dan 30 uur per week moeten werken en zware huishoudelijke taken moeten verrichten. Bovendien zitten au-pairs vaak in een afhankelijke positie of komen zij vooral naar Nederland om geld te verdienen voor familie in hun thuisland. Dat komt niet overeen met het doel van de au-pair regeling om culturele uitwisseling te bevorderen.¹¹⁰ De beleidswijziging zal worden geëvalueerd en de uitkomsten hiervan zullen in 2024 met de Tweede Kamer worden gedeeld.

Afwijzing aanvragen Turkse migranten bij ontbreken MVV

Op 29 augustus kondigde de IND aan dat vanaf 1 oktober 2022 aanvragen voor een verblijfsvergunning (behalve asiel) door Turkse burgers, inclusief degenen die onder de EU-Turkije Associatieovereenkomst vallen en hun familieleden, zullen worden geweigerd als de betreffende persoon niet het juiste visum heeft verkregen, een voorlopige verblijfsvergunning (MVV).¹¹¹ Voorheen hoefden Turkse burgers die onder de EU-Turkije Associatieovereenkomst vielen geen MVV te hebben als zij bij het aanvragen van een verblijfsvergunning aan alle andere aanvraagvereisten voldeden. De wijziging voorkomt ontduiking van de maatschappelijke integratieplicht door Turkse burgers omdat voltooiing van de inburgering in het buitenland¹¹² een noodzakelijke vereiste is voordat het MVV wordt afgegeven.¹¹³ De inburgeringsplicht voor alle Turkse burgers en hun familieleden is op 1 januari 2022 ingevoerd als onderdeel van de nieuwe Wet Integratie 2021.¹¹⁴ De verplichting voor de aanvrager om een voorlopige verblijfsvergunning te verkrijgen voordat hij naar Nederland komt dient daarnaast ook om illegale tewerkstelling en het ongepaste gebruik van het Schengenvisum tegen te gaan.

De beleidswijziging werd mogelijk door de uitspraak uit 2018 van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de Yön-zaak. Daaruit blijkt dat het Associatierecht ruimte biedt om deze verplichting te stellen als er in de toetsing rekening kan worden gehouden met bijzondere individuele omstandigheden. Die ruimte biedt het beleid.¹¹⁵

110 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Au-pairs'.

111 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Aanvraag voor verblijfsvergunning na 1 oktober afgewezen als Turken geen mvv hebben'.

112 Inburgering is het buitenland betreft het basisexamen inburgering en is een toets over de Nederlandse taal en samenleving die in het buitenland wordt afgenomen.

113 *Kamerstukken II*, 2021-2022, 32824, nr. 366.

114 Zie voor meer informatie over deze wetgeving 6.1 en 6.2.

115 HvJ EU, C. 2018-632, Yön.

5 Internationale bescherming (asiel)

Met betrekking tot internationale bescherming (asiel) hebben verschillende ontwikkelingen zoals de stijging in het aantal eerste asielaanvragen en de daaropvolgende achterstanden in asielprocedures, opvangtekorten en toename in overlastgevende asielzoekers in opvangcentra geresulteerd in verschillende wijzigingen en uitbreidingen van het asielbeleid. Allereerst wordt hieronder ingegaan op de hoogte van de asielinstroom in 2022. In het bijzonder komen ontwikkelingen aan bod aangaande de inhoudelijke beoordeling van asielaanvragen, opvang, overlast, de Dublinprocedure en veilige landen van herkomst. Tot slot worden de cijfers weergegeven inzake het aantal personen dat op basis van hervestiging naar Nederland is gekomen.

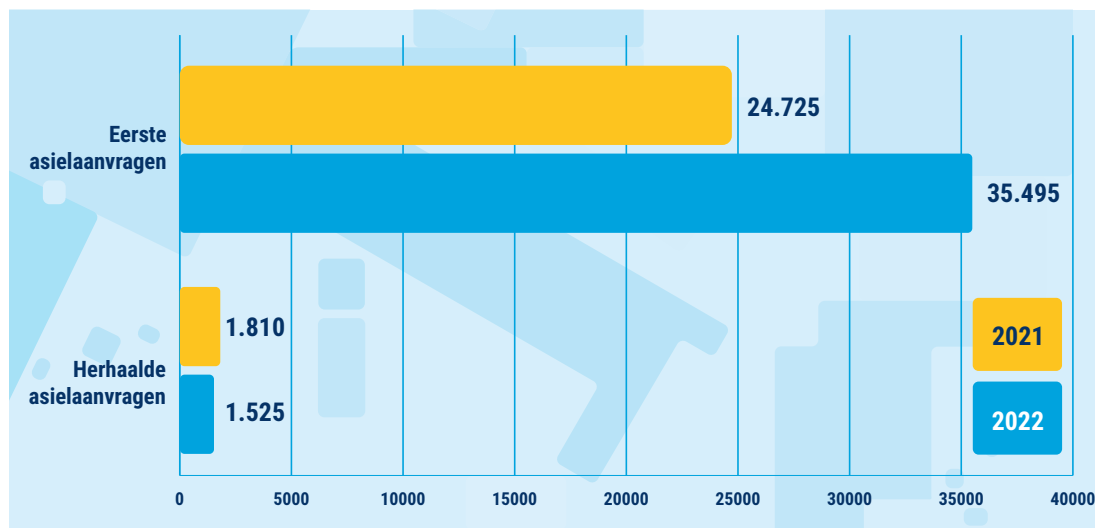
Asiel

Asiel is 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. Een asielaanvraag wordt ingewilligd wanneer een persoon geen bescherming kan krijgen in het land van herkomst of verblijf, met name wanneer een persoon vreest vervolgd te worden om redenen als ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.¹¹⁶

In 2022 werden er in totaal 35.495 eerste asielaanvragen ingediend en 1.525 herhaalde asielaanvragen (figuur 3). Een herhaalde asielaanvraag betreft een herhaald verzoek om toekenning van internationale bescherming ofwel asiel dat wordt ingediend nadat een beslissing is genomen op het eerste verzoek.¹¹⁷ Met een totaal van 37.020 is het aantal asielaanvragen in 2022 vergeleken met 2021, toen bedroeg het totaal 26.535, met bijna 10.500 aanvragen gestegen. De stijging in het aantal eerste asielaanvragen in 2022 ligt hieraan ten grondslag, het aantal herhaalde asielaanvragen daalde ten opzichte van 2021.

Figuur 3.
Totaal aantal eerste en herhaalde asielaanvragen in Nederland in 2021 en 2022.

Bron: Eurostat, Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data.



In 2022 stonden in de top tien nationaliteiten van eerste asielaanvragen in Nederland: Syriërs (36%), Afghanen (8%), Turken (8%), Jemenieten (7%), Somaliërs (4%), Eritreeërs (4%), Algerijnen (3%), Onbekende nationaliteit (3%), Oekraïners (3%) en Pakistanen (2%). Voornamelijk vanaf augustus tot en met november 2022 lag het aantal eerste asielaanvragen hoog (figuur 4). In september werden de meeste eerste asielaanvragen ingediend, dit kan mogelijk komen door het seizoenseffect; in de loop van de zomer worden er doorgaans meer asielaanvragen ingediend.¹¹⁸

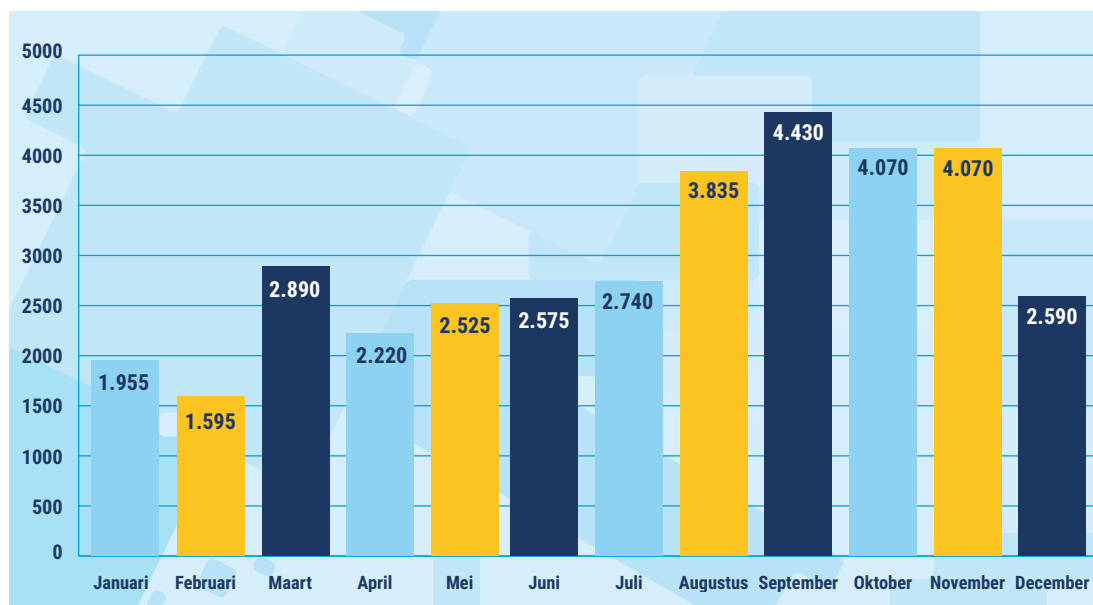
116 EMN Glossary 8.0, 'Asylum'.

117 EMN Glossary 8.0, 'Subsequent application for international protection'.

118 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), *Migratieradar T3 september - december 2022*.

Figuur 4.
Eerste asielaanvragen
per maand in
Nederland in 2022.

Bron: Eurostat, Asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data.



In de top tien nationaliteiten van herhaalde asielaanvragen stonden: Iraniërs (14%), Nigerianen (10%), Irakezen (9%), Syriërs (7%), Algerijnen (4%), Marokkanen (4%), Afghanen (4%), Pakistanen (3%), Eritreeërs (3%) en samen op de tiende plek Somaliërs (3%) en Oegandezen (3%).

5.1 Asielprocedure

De asielprocedure

De asielprocedure begint met een aanmelding bij het centrale aanmeldcentrum in Ter Apel. Asielzoekers kunnen een asielaanvraag indienen. De registratie- en identificatieprocedure vindt plaats, waarna de rust- en voorbereidingsperiode van minimaal 6 dagen begint. Gedurende deze tijd kan de asielzoeker van zijn/haar reis herstellen. De algemene asielprocedure duurt meestal 6 dagen en begint met een gehoor waarin de asielzoeker kan uitleggen wat hij/zij in zijn/haar land van herkomst heeft meegemaakt en waarom hij/zij moest vertrekken. Bij het gesprek is een tolk aanwezig. Na een aantal stappen beoordeelt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) de asielaanvraag. Indien meer tijd nodig is, zal de asielzoeker de verlengde asielprocedure ingaan. Een asielzoeker hoort binnen 6 maanden van de IND of hij/zij een verblijfsvergunning krijgt. De IND kan deze termijn verlengen tot maximaal 15 maanden.¹¹⁹

Het is mogelijk dat een asielzoeker via een Nederlandse luchthaven of zeehaven Nederland binnenkomt en daar asiel aanvraagt. In dat geval start de grensprocedure. Deze procedure duurt 8 dagen en kan tot 28 dagen worden verlengd. Asielzoekers verblijven in een gesloten opvangcentrum nabij luchthaven Schiphol.¹²⁰

Maatregelen ter verlichting van de druk op de asielprocedures

Verlenging van de beslistermijn:

Op 26 augustus kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat de beslistermijn in de asielprocedure verlengd zal worden met negen maanden, dus van zes naar vijftien maanden. De reden voor deze verlenging is het gestegen aantal asielaanvragen sinds augustus 2021 en de daaropvolgende achterstanden van de IND waardoor op een deel van de asielaanvragen buiten de wettelijke beslistermijn wordt beslist. De verlenging heeft meerdere doelen; het creëren van meer rust binnen de IND, het voorkomen van beslissingen buiten de wettelijke beslistermijn en duidelijkheid bieden aan de asielaanvragers. De verlenging geldt alleen voor asielzaken waarbij de wettelijke beslistermijn nog niet overschreden is.¹²¹

¹¹⁹ Rijksoverheid, 'Hoe verloopt het aanvragen van asiel?'.

¹²⁰ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Asielprocedures'.

¹²¹ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 26 augustus 2022, 1. Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, no. 2982.

Tijdelijke versnellingsmaatregelen gezinshereniging asielgerechtigden

Op 19 april 2022 kondigde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) maatregelen aan om de wachttijd voor nareizigers¹²² te verkorten. Om lange wachttijden te voorkomen, werden DNA- en andere aanvullende onderzoeken tijdelijk opgeschort. De reden hierachter was om het groeiende aantal nareisverzoeken te verwerken in combinatie met de behoefte om de druk op de IND te verlichten. De tijdelijke versnellingsmaatregelen moesten een snellere hereniging van familieleden garanderen.¹²³

5.2 Dublin procedure

Dublin-verordening

In de Dublinverordening¹²⁴ zijn criteria vastgelegd om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een aanvraag voor internationale bescherming.¹²⁵ Vaak is het land verantwoordelijk waar de migrant van buiten de EU/EER voor het eerst het Schengengebied is binnengekomen, of het land waar andere gezinsleden of verwanten al verblijven met een verblijfsvergunning. Als wordt vastgesteld dat een andere lidstaat verantwoordelijk is, vindt er een Dublin-overdracht plaats. De aanvrager (ook wel Dublinclaimant) wordt overgebracht naar de lidstaat die verantwoordelijk is voor het onderzoek naar de gegrondheid van de aanvraag.¹²⁶

Dublinoverdrachten naar Kroatië tijdelijk stopgezet en naar Denemarken hervat

Onderzoek naar de situatie van Dublinclaimanten in Kroatië

Eind mei werd aangekondigd dat er nader onderzoek naar de situatie van Dublinclaimanten in Kroatië gestart zal worden en dat Dublinoverdrachten tijdelijk stopgezet werden totdat meer bekend is over de situatie. De aanleiding hiervan was de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) van 13 april 2022. Naar aanleiding van rapporten over systematische pushbacks, waarbij vluchtelingen en migranten met geweld worden teruggestuurd naar de grens, oordeelde de AbRvS dat de IND in het geval van Kroatië nader onderzoek moet doen naar de situatie voor Dublinclaimanten voordat zij worden overgedragen aan Kroatië, om zo voldoende informatie te verzamelen om een oordeel te kunnen vellen over of Kroatië zich aan de internationale verplichtingen houdt. Om de onderzoeksopdracht uit te voeren wordt informatie vanuit verschillende bronnen verzameld zoals de rapporten van het onafhankelijke Kroatische grensmonitoringsmechanisme en eventuele andere rapporten.¹²⁷

Reactie Denemarken over overdracht van Syrische Dublinclaimanten

Begin november is de overdracht van Syrische Dublinclaimanten uit Nederland naar Denemarken hervat. Op 6 juli 2022 had de AbRvS uitspraak gedaan over de overdracht van Syrische Dublinclaimanten naar Denemarken en het risico op refoulement of wel uitwijzing. Denemarken kondigde in april 2021 aan dat zij Syriërs uit Damascus terug zouden gaan sturen aangezien de hoofdstad volgens Deense beleid weer als veilig werd beoordeeld.¹²⁸ Naar aanleiding van de uitspraak van de AbRvS heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid nadere informatie opgevraagd over het Deense asielbeleid. De reden voor de hervatting van de Dublinoverdrachten was de toelichting van de Deense autoriteiten waarin werd aangegeven dat de Dublinclaimanten niet gedwongen verwijderd zouden worden.¹²⁹

122 Nareis betreft gezinshereniging van een asielstatushouder dit kan binnen 3 maanden na verlening van die status. Nareizigers zijn de gezinsleden die herenigd worden met de asielstatushouder.

123 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 19 april 2022, 3891088.

124 Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze persoon bij een van de lidstaten wordt ingediend.

125 EMN Glossary 8.0, 'Dublin Convention'.

126 EMN Glossary 8.0, 'Dublin transfer'.

127 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 30 mei 2022, 3980097. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, no. 2897.

128 NOS, 'Damascus veilig genoeg', Denemarken trekt verblijfsvergunningen Syriërs in'.

129 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 7 november 2022, 4242124. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 30573, no. 195.

5.3 Opvangcapaciteit

Opvangrichtlijn

Asielzoekers in Nederland hebben recht op opvang, dit is vastgesteld in de Opvangrichtlijn 2013/33/EU. Deze opvang wordt verzorgd door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Er zijn verschillende opvangcentra voor verschillende fasen in de procedure.¹³⁰

Maatregelen ter uitbreiding van de opvangcapaciteit

De reden voor de verschillende maatregelen ter uitbreiding van de opvangcapaciteit was het groeiende tekort aan opvangplekken in de loop van 2022. Dit te kort was het resultaat van onder andere de verhoogde instroom, de lange wachttijden voor asielprocedures en de krapte op de woningmarkt waardoor vergunninghouders niet konden doorstromen uit de opvang. Het overkoepelende doel van de verschillende maatregelen, hieronder beschreven, is om de opvangcrisis het hoofd te bieden door het effectief realiseren van meer opvangcapaciteit voor asielzoekers (zie ook [sectie 2.2](#)). Het overzicht van maatregelen dat hieronder omschreven wordt is niet uitputtend.

Dwingend juridisch instrumentarium opvang asielzoekers

Het kabinet heeft eind mei de mogelijkheden voor een dwingend juridisch instrumentarium voor gemeenten met betrekking tot de opvang van asielzoekers verkend (zie ook [sectie 2.2](#)). Dit zou alleen worden ingezet als een laatste redmiddel om de druk op de opvang te verlichten. Er zouden drie mogelijke opties komen voor het afdwingen van medewerking van gemeenten voor opvang: het COA krijgt een pand in een dergelijke gemeente aangewezen, het rijk verleent een vergunning voor een opvanglocatie in een dergelijke gemeente en het rijk kan een inpassingsplan vaststellen waarmee lokale bestemmings- of omgevingsplannen kunnen worden gewijzigd. De verkenning heeft nog niet geleid tot een daadwerkelijke beleidswijziging. Verder werd ook de spreiding van asielopvangvoorzieningen verkend (zie [sectie 2.2](#)).¹³¹

Nationale crisisstructuur geactiveerd

Midden juni werd de nationale crisisstructuur in Nederland geactiveerd naar aanleiding van het gebrek aan opvang- en doorstroombmogelijkheden. De nationale crisisstructuur is een crisisorganisatie die in risicovolle en bedreigende situaties bestuurlijk en operationeel snel en slagvaardig kan handelen.¹³² De nationale crisisstructuur wordt gecoördineerd door de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid (NCTV) en werd 17 juni 2022 ingezet om te komen tot een verbetering van de door- en uitstroom van de migratieketen. Op hoog ambtelijk en politiek-bestuurlijk niveau werden wekelijks consultaties gehouden die ervoor dienen te zorgen dat nieuwe maatregelen snel uitgevoerd worden en nieuwe opvangplekken effectief worden gerealiseerd.¹³³

Toewijzing van 177 miljoen euro aan opvang in 2022 en 2023:

Eind juni kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat in 2022 en 2023 177 miljoen euro toegewezen zal worden aan het realiseren van meer opvangcapaciteit voor asielzoekers, vluchtelingen en andere aandachtsgroepen zoals Oekraïense ontheemden. Het geldbedrag wordt ingezet om woningbouw voor deze groepen te steunen en stimuleren.

Uitbreiding (crisis)noodopvang en versnelde uitplaatsing van vergunninghouders

Met betrekking tot de nationale crisisstructuur deelde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid eind juli in een brief onder andere de uitkomsten van een van de bijeenkomsten van de Ministeriële Commissie Crisisbeheersing (MCCb). Hier werd aangekondigd dat van de 5.625 te realiseren noodopvangplekken er 4.100 plekken waren gerealiseerd in juli. Daarnaast waren er steeds meer plekken

¹³⁰ Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), 'Het COA: opvang en begeleiding'.

¹³¹ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 mei 2022, 3989578.

¹³² NCTV, 'Nationale crisisstructuur'.

¹³³ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 17 juni 2022, 4067840. Kamerstukken II, 2021 – 2022, 19637, no. 2829.

voor crisisondopvang (CNO) in gemeenten bijgekomen waar mensen konden worden ondergebracht, zoals afgesproken met het Veiligheidsberaad¹³⁴ eind juni. Verder kondigde het kabinet aan dat het zocht naar een alternatieve locatie voor identificatie, registratie en opvang die de druk op de huidige locatie Ter Apel zou kunnen verlichten. Ook sprak het kabinet de intentie uit om drie cruiseschepen te huren voor de opvang van asielzoekers. Voor de uitbreiding van COA-opvanglocaties werden er nieuwe plekken geopend op verschillende locaties. Een andere maatregel om de druk op Ter Apel te verlichten was het versneld uitplaatsen van 7.500 vergunninghouders door middel van tussenvoorzieningen of plaatsing in hotels. Eind juli verbleven er rond de 15.500 vergunninghouders in de opvang. Om gemeenten te steunen in het bieden van huisvesting aan vergunninghouders werd de zogenoemde Hotel- en Accommodatieregeling (HAR)¹³⁵ verlengd tot eind december.¹³⁶

Twee cruiseschepen

Sinds eind augustus huurt het Rijk twee cruiseschepen voor de opvang van 2.000 tot 2.700 asielzoekers in de gemeenten Velsen en Amsterdam. Het cruiseschip in de gemeente Velsen werd eind september ingezet voor de duur van een half jaar. 1.000 tot mogelijk 1.200 asielzoekers konden worden opgevangen op het cruiseschip in de gemeente Velsen.¹³⁷ Het cruiseschip in de gemeente Amsterdam werd ook voor de duur van een halfjaar ingezet in oktober. 1.000 tot 1.500 asielzoekers kunnen worden opgevangen op het cruiseschip in de gemeente Amsterdam.¹³⁸ De IND heeft de aanvragen voor een verblijfsvergunning van vreemdelingen die als cruiseschipperspersoneel werkzaam waren met voorrang afgedaan.¹³⁹

Nederland, Amsterdam, 8-10-2022. Vluchtelingen op een cruiseboot in de havens. Groep mensen geeft de vluchtelingen een warm welkom. Men wil laten zien dat er mensen in Nederland zijn die vluchtelingen positief kunnen benaderen. Er wordt koffie uitgedeeld en men gaat met elkaar in gesprek.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Sabine Joosten



Tijdelijke noodopvanglocatie Marnewaard

In augustus en september van 2022 sliepen honderden asielzoekers buiten het aanmeldcentrum in Ter Apel (zie ook [sectie 2.2](#)). Naar aanleiding van de grote druk op het aanmeldcentrum in Ter Apel werd 10 september de opvanglocatie Marnewaard geopend tegenover de Willem Lodewijk van Nassau-kazerne Marnewaard in Zoutkamp. Deze tijdelijke locatie ging fungeren als voorportaal voor Ter Apel,

¹³⁴ Het Veiligheidsberaad bestaat uit 25 voorzitters van de veiligheidsregio's. Nederland is verdeeld in 25 veiligheidsregio's. Iedere veiligheidsregio zet zich in voor de veiligheid van de inwoners en bezoekers van dat gebied.

¹³⁵ Dit is een regeling waarbij statushouders tijdelijk in een hotel of recreatiewoning in hun toekomstige gemeente kunnen gaan wonen om zo de druk op de opvangcapaciteit te verminderen.

¹³⁶ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 28 juli 2022, 4131242. *Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, no. 2948.*

¹³⁷ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 23 augustus 2022, 4171578. *Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, no. 2950. Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, no. 2961.*

¹³⁸ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 30 augustus 2022, 4180447.

¹³⁹ NOS, 'Indonesische arbeidsmigranten ingezet op asielschip in Amsterdam'.

waar asielzoekers voor een korte periode werden opgevangen in afwachting voor hun registratie en identificatie in Ter Apel. Hierna zullen zij worden ondergebracht in opvangcentra op andere locaties in Nederland. Met de opening van de locatie in Marnewaard was het streven dat geen asielzoekers meer buiten Ter Apel hoeven te slapen.¹⁴⁰

Samenwerking tussen het COA en EUAA

Midden november kondigde het COA aan dat het intensief zou gaan samenwerken met de European Union Agency for Asylum (EUAA) in verband met de acute vraag naar opvangplekken. EUAA leverde in 2022 experts aan ter ondersteuning van de begeleiding van bewoners in Ter Apel. Tevens werden er 160 woonunits geleverd waarmee 500 opvangplekken werden gecreëerd. Met betrekking tot de ondersteuning van het COA in Ter Apel bood EUAA-experts aan die betrokken waren bij de dagelijkse informatievoorziening aan bewoners alsmede tolken. Deze samenwerking zal in 2023 gecontinueerd worden en verder worden uitgebouwd.¹⁴¹

Tijdelijke maatregel ter verlichting van de druk op de opvangcapaciteit

Adequate huisvesting asielgerechtigde als voorwaarde voor afgifte MVV gezinsleden

De druk op de IND en de asielpcedure bleef ook na 19 april 2022 onverminderd hoog. Op 26 augustus 2022 werd daarom een pakket van tijdelijke maatregelen gepresenteerd om de druk op de asielopvang te verlichten. Als onderdeel van dit pakket wordt in geval van nareis de afgifte van de MVV om naar Nederland te reizen uitgesteld tot de referent passende huisvesting, buiten een opvangcentrum, heeft om alle gezinsleden te huisvesten. Met deze maatregel is het mogelijk om de afgiftetermijn van de MVV uit te stellen met maximaal 6 maanden na een beslissing op de aanvraag. Dit betekent dat de maximale tijd tussen de aanvraag voor gezinshereniging en het moment van afgifte van de MVV aan de gezinsleden maximaal 15 maanden kan zijn (9 maanden om te beslissen over de aanvraag en 6 maanden voordat de MVV wordt afgegeven). Indien de referent na 15 maanden nog steeds geen adequate huisvesting heeft, wordt de MVV alsnog afgegeven.¹⁴² Deze maatregel is bedoeld om de druk op het aanmeldcentrum in Ter Apel tijdelijk te ontlasten.¹⁴³

Ontmoediging van kansarme asielaanvragen door versoering van opvang

Op 31 december 2021 eindigde de pilot sobere opvang voor asielaanvragers uit veilige landen en asiel-statushouders in andere landen. In de pilot werden asielaanvragers van deze groepen in een sobere opvanglocatie geplaatst om kansarme asielaanvragen te ontmoedigen. De pilot werd als een succes ervaren door de uitvoerders maar omdat er met de pilot-gemeentes de afspraak was gemaakt dat andere gemeentes de pilot zouden overnemen en het vinden van deze nieuwe locaties eind 2021 nog steeds niet was gelukt, is de pilot op 31 december 2021 conform afspraak beëindigd. Eind juni 2022 kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid de realisatie van een nieuw opvangconcept aan: een procesbeschikbaarheidslocatie (pbl). Doel van dit concept is gelijk aan de pilot versoerde opvang, namelijk het ontmoedigen van de aankomst van vreemdelingen met een kansarme asielaanvraag in Nederland en ervoor zorgen dat het asielverzoek van deze mensen op een snelle en effectieve wijze wordt afgehandeld. Een verschil is echter dat de pbl zich richt op alle kansarme asielaanvragen en niet alleen op asielzoekers uit veilige landen van herkomst. Een ander verschil is dat op een pbl de inzet zal zijn om de bewoners zoveel mogelijk op locatie te laten verblijven zodat ze beschikbaar zijn voor alle afspraken in het kader van hun asielpcedure. Ook in de pbl zal een sober en streng regime gehandhaafd worden waarbij de procedures snel doorlopen kunnen worden en de verblijfstijd op de locatie minimaal is.¹⁴⁴ In 2022 is het pbl-concept verder uitgewerkt en is de voorbereiding voor de realisatie van een eerste pbl gestart. Deze voorbereiding loopt op moment van schrijven nog steeds.

¹⁴⁰ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 16 september 2022, 4204411. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, no. 2986.

¹⁴¹ Centraal orgaan Opvang Asielzoekers (COA), [Intensieve samenwerking COA en Europa, 15 november 2022](#).

¹⁴² *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, nr. 2982.

¹⁴³ Inmiddels is deze maatregel niet meer van kracht, aangezien deze door de rechter onwettig is bevonden.

¹⁴⁴ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 juni 2022, 4072767.

5.4 Veilige landen van herkomst

Integration

In Nederland wordt een land als veilig land van herkomst beschouwd als er in het algemeen en op duurzame wijze geen sprake is van vervolging wegens bijvoorbeeld ras of geloof, foltering of onmenselijke behandeling. Asielzoekers uit veilige landen maken vrijwel geen kans op een asielvergunning. Hun asielaanvragen worden met voorrang en versneld behandeld. Asielaanvragen van asielzoekers uit een veilig land van herkomst kunnen worden afgewezen als kennelijk ongegrond. Dit betekent dat de afgewezen asielzoeker Nederland per direct moet verlaten. Bovendien krijgt hij/zij een inreisverbod voor het gehele Schengengebied voor een periode van twee jaar. Asielzoekers uit veilige landen van herkomst krijgen wel de gelegenheid om aan te tonen waarom het land in hun specifieke situatie niet veilig is.¹⁴⁵

Maatregelen ter verduidelijking

Lijst van veilige landen van herkomst in de vreemdelingencirculaire

Midden juli is de bestaande lijst van veilige landen van herkomst toegevoegd aan de vreemdelingencirculaire, samen met de verschillende details per land. De lijst in de vreemdelingencirculaire dient als basis waarop beslissingen genomen kunnen worden met betrekking tot de inwilliging of afwijzing van een asielaanvraag van een persoon uit een veilig land van herkomst. Er zijn uitzonderingen waarin het concept van 'veilig' niet opgaat, voorbeelden hiervan zijn; uitgesloten groepen of regio's binnen het veilige land van herkomst. Deze personen zouden wel in aanmerking kunnen komen voor asiel. De reden voor het toevoegen van de lijst in de vreemdelingencirculaire is het voorkomen van versnipperd beleid en daarmee de uitvoering van het beleid uniformer te maken.¹⁴⁶

Begrip 'verhoogde aandacht' wordt niet langer gehanteerd

Op 5 april 2022 oordeelde de AbRvS dat het niet duidelijk was wat het begrip 'verhoogde aandacht' inhield met betrekking tot een asielaanvraag van een Georgiër uit de LHBTI-gemeenschap. Georgië staat in de lijst van veilige landen van herkomst maar met verhoogde aandacht voor LHBTI-persoon. Naar aanleiding van deze uitspraak kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid eind mei aan dat het begrip 'verhoogde aandacht' niet langer gehanteerd zou worden met betrekking tot asielaanvragen van personen uit veilige landen van herkomst. Verhoogde aandachtsgroepen uit veilige landen van herkomst zullen voortaan in de algemene asielprocedure behandeld worden. Het doel van het niet langer hanteren van het begrip is om in de procedure voor personen uit veilige landen alleen die aanvragen te behandelen waarvoor een snelle afdoening van de aanvraag mogelijk is.¹⁴⁷

5.5 Aanpak van overlastgevende asielzoekers en inbewaringstelling van asielzoekers

Maatregelen ter beperking van overlast

Nederland heeft in 2022 verschillende aanvullende maatregelen ter beperking van overlast geïntroduceerd. De overlast wordt door een zeer klein deel van de populatie asielzoekers veroorzaakt, maar heeft veel impact, onder andere op het draagvlak voor de opvang van asielzoekers in Nederland. Hieronder staan een aantal maatregelen die aanvullend zijn genomen, deze opsomming is niet uitputtend aangezien in eerdere jaren ook uitgebreide maatregelen zijn genomen om overlast tegen te gaan.

Pilots ter beperking van overlast

Eind juni zijn twee pilots gestart met betrekking tot opvang en begeleiding: de pilot '(potentiële) overlastgever vroegtijdig in beeld' en de pilot 'Ambulant Ondersteunings Team (AOT)'. De pilots hebben tot doel signalen van overlast gevend gedrag door asielzoekers vroegtijdig te onderkennen en daar de begeleiding op aan te passen. Hierdoor komen potentiële overlastgevende asielzoekers eerder in beeld

145 Rijksoverheid, [Welke landen staan op de lijst van veilige landen van herkomst?](#)

146 Staatscourant, Besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 13 juli 2022, nummer WBV 2022/18, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, 20 juli 2022.

147 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 25 mei 2022, 3955586.

en krijgen met bijvoorbeeld een activiteitenprogramma een strakkere dagindeling waardoor overlast gevend gedrag minder plaats vindt. Beide pilots worden in 2023 geëvalueerd. Naast de pilots worden er ook strengere controles op amv locaties uitgevoerd met betrekking tot alcohol en drugs.¹⁴⁸

Toewijzing van budget voor de aanpak van overlastgevende asielzoekers

Half mei kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat er in totaal 1,25 miljoen euro zou worden toegewezen aan gemeenten om de aanpak van overlastgevende asielzoekers te versterken. Genoemde voorbeelden van overlast waren: vandalisme, diefstal en bedreigingen. Afhankelijk van hoeveel asielzoekers een gemeente opvangt konden de gemeenten in aanmerking komen voor bedragen tussen de 50.000 tot 150.000 euro.¹⁴⁹ Eind november werd aangekondigd dat het kabinet 45 miljoen euro structureel beschikbaar stelt voor de aanpak van overlastgevende asielzoekers. Het bedrag wordt in drieën gesplitst; 15 miljoen wordt besteed aan de landelijke aanpak, 15 miljoen wordt besteed aan het realiseren van sobere opvang ofwel procesbeschikbaarheidslocaties (PBL, zie ook [sectie 5.3](#)) en 15 miljoen wordt besteed aan de intensivering van toezicht op terugkeer.¹⁵⁰

Coördinator Nationale Aanpak Overlast

Half september werd er een Coördinator Nationale Aanpak Overlast aangesteld. De coördinator heeft de opdracht om in samenwerking met partijen in de vreemdelingenketen, de politie en het OM de aanpak van overlastgevende asielzoekers te versterken. Daarnaast werkt de coördinator samen met vier ketenmariniers. Onder regie van de Coördinator Nationale Aanpak Overlast is ook de pilot 'Mobiel Straatteam' begin november gestart. Het team zal voor drie maanden worden ingezet in Ter Apel waarbij zij zullen werken met nieuwe vormen van toezicht in openbare ruimtes, bijvoorbeeld door middel van opereren op basis van street credibility. Naar aanleiding van de resultaten van de pilot kan het team ook op andere 'hotspots' in Nederland worden ingezet.¹⁵¹

5.6 Hervestiging

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 kennen¹⁵² of een status die onder nationale en EU-wetgeving dezelfde rechten en voordelen biedt als de vluchtelingenstatus.¹⁵³

Voor 2022 heeft Nederland toegezegd om 1.915 vluchtelingen te her vestigen in het kader van het EU 2021-2022 hervestigingsprogramma. Dit ziet op 915 vluchtelingen onder het nationale quotum en 1.000 vluchtelingen in het kader van de EU-Turkije Verklaring. Hervestiging heeft tot doel het bieden van een veilige en gereguleerde route naar bescherming voor de meest kwetsbare vluchtelingen en is ook een middel van internationale solidariteit en lastendeling met landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen. In de twee figuren hieronder is het aantal aankomsten van her vestigde vluchtelingen in Nederland in 2022 te zien. Het aantal aankomsten van her vestigde vluchtelingen in Nederland bedroeg in 2022 1.405 vluchtelingen, vergeleken 2021 is dat een stijging van 935.

148 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 juni 2022, 4072767.

149 Staatscourant, Regeling van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, eenmalige specifieke uitkering voor gemeenten in verband met het treffen van maatregelen ter vermindering van overlast en criminaliteit door asielzoekers, 24 mei 2022.

150 Rijksoverheid, [€ 45 miljoen beschikbaar voor stevigere aanpak overlastgevende en criminele asielzoekers](#).

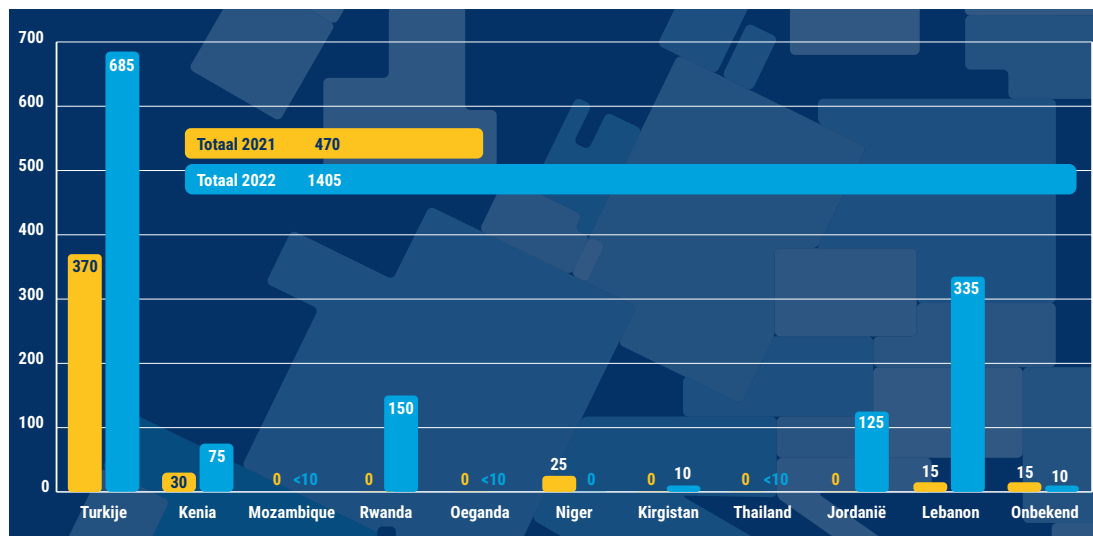
151 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 24 november 2022, 4102059. Kamerstukken II, 2022-2023, 30 573, no. 193.

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

153 EMN Glossary 8.0, 'Resettlement'.

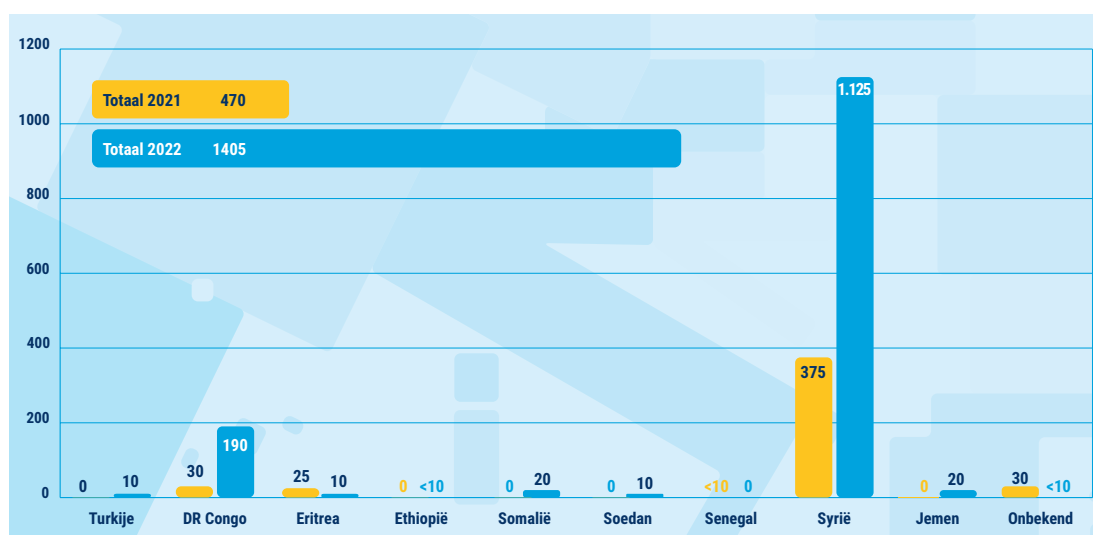
Figuur 5.
Hervestiging naar Nederland per land van verblijf in 2021 en 2022.

Bron: Eurostat, Resettled persons by age, sex, citizenship and country of previous residence - annual data.



Figuur 6.
Hervestiging naar Nederland per land van burgerschap in 2021 en 2022.

Bron: Eurostat, Resettled persons by age, sex, citizenship and country of previous residence - annual data.



Tijdelijke stop van hervestiging onder de EU-Turkije Verklaring

Eind augustus kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat hervestiging in het kader van de EU-Turkije verklaring tijdelijk zou worden stopgezet. Dit naar aanleiding van de grote druk op de asielopvangcapaciteit. Reden voor het tijdelijk staken van deze hervestiging was dat het kabinet het niet verantwoord achtte om personen te selecteren voor hervestiging terwijl voor hen geen opvang kon worden gegarandeerd.¹⁵⁴ Deze tijdelijke stop betreft dus een onderdeel van het pakket aan maatregelen die eind augustus werd geïntroduceerd door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (zie ook [sectie 2.2](#)).

6

Alleenstaande minderjarigen en kwetsbare groepen

Voor alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv) en kwetsbare groepen zijn er in 2022 verschillende beleidswijzigingen en maatregelen geïntroduceerd. Redenen hiervoor waren de toename in eerste asielaanvragen van amv en recente jurisprudentie met betrekking tot het beleid voor amv en kwetsbare groepen.

EMN-begrippenlijst

De EMN-begrippenlijst 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 tot foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking'.¹⁵⁵

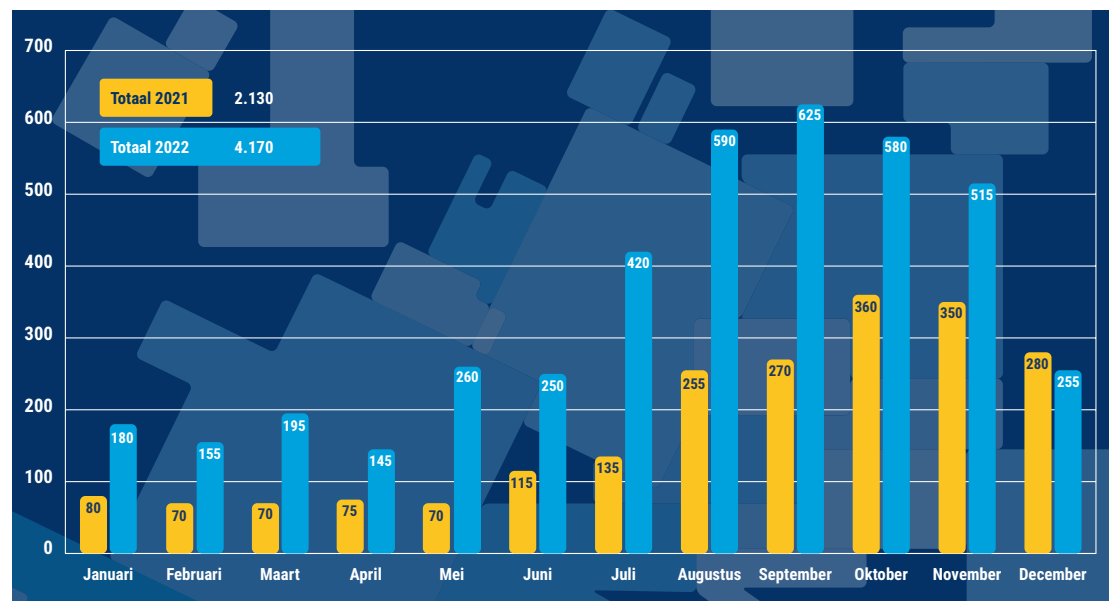
De EMN-begrippenlijst definieert minderjarige als 'een persoon die, in een wettelijke context en in tegenstelling tot een kind, volgens de wet van het respectieve land minderjarig is ofwel nog niet gerechtigd is om specifieke burgerrechten en politieke rechten uit te oefenen'.¹⁵⁶

6.1 Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv)

Het aantal eerste asielaanvragen van amv in Nederland is in 2022, vergeleken met 2021, met bijna 96% gestegen. Het aantal eerste asielaanvragen van amv lag structureel hoger in 2022 in vergelijking met 2021, met een uitzondering van de maand december. Voornamelijk van juli tot en met november 2022 lag het aantal eerste asielaanvragen van amv hoog. In september werden de meeste eerste asielaanvragen door amv ingediend, dit kan mogelijk komen door het seizoenseffect; in de loop van de zomer worden er doorgaans meer asielaanvragen ingediend.¹⁵⁷

Figuur 7.
Eerste asielaanvragen van AMVs per maand in Nederland in 2021 en 2022.

Bron: Eurostat, Unaccompanied minor asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - monthly data.



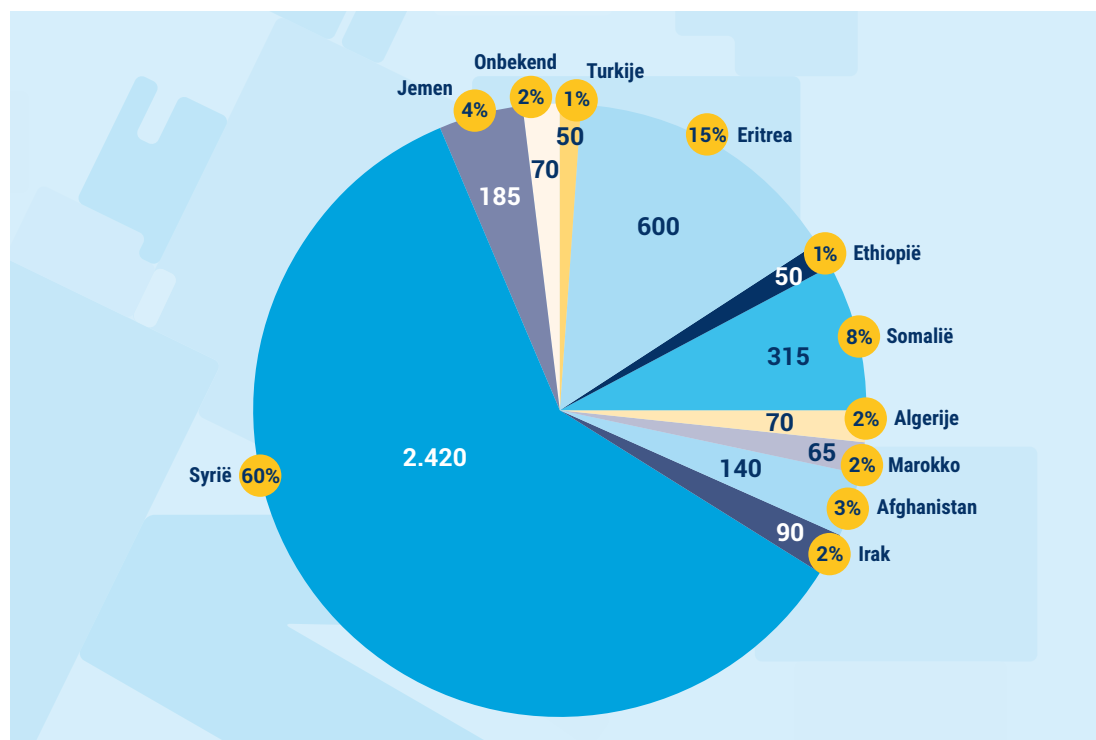
¹⁵⁵ EMN Glossary 8.0, 'Vulnerable person'.

¹⁵⁶ EMN Glossary 8.0, 'Minor'.

¹⁵⁷ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), [Migratieradar T3 september - december 2022](#).

Figuur 8.
Top 10 nationaliteiten van AMVs in Nederland in 2022.

Bron: Eurostat, Unaccompanied minor asylum applicants by type of applicant, citizenship, age and sex - annual aggregated data.



De top drie nationaliteiten van amv in Nederland in 2022 zijn; Syriërs (60%), Eritreeërs (15%) en Somaliërs (8%), waarvan drie vierde van de eerste asielaanvragen van amv ingediend werd door Syriërs en Eritreeërs. Dit is dezelfde top 3 als 2021; Syriërs (49%), Eritreeërs (11%), en Somaliërs (8%). Daarbij is het aandeel Syrische en Eritrese amv in 2022 gestegen vergeleken 2021. Wat opvalt is de aanwezigheid van Iraakse, Marokkaanse en Ethiopische amv in de top 10 van amv nationaliteiten. Deze nationaliteiten komen niet voor in de top 10 van alle eerste asielaanvragen in 2022.

Maatregelen betreffende leeftijdsbeoordeling, toegenomen zelfstandigheid, begeleiding bij meerjarigheid en adequate opvang in en buiten Nederland

Verplaatsing naar reguliere opvanglocaties drie maanden voor 18 jaar

Begin november kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat amv die binnen drie maanden 18 jaar worden, vervroegd overgeplaatst zullen worden naar reguliere opvanglocaties voor volwassenen. Verder zullen amv die aankomen in Nederland drie maanden voordat zij 18 jaar worden ook gelijk naar reguliere opvanglocaties ondergebracht worden. Dit geldt niet voor amv die een verblijfsvergunning hebben gekregen en binnenkort worden overgeplaatst naar een door de voogdij-instelling (Nidos) beheerde opvanglocatie amv die medische zorg behoeven, amv die afspraken in verband met hun asielprocedure hebben, of die extra kwetsbaar zijn. Dit betreft een tijdelijke maatregel die op 22 februari 2023 verlengd is tot tenminste september 2023.¹⁵⁸ Daarnaast worden groepen amv met een hoge kans op een verblijfsvergunning direct overgeplaatst naar Nidos om de druk op het aanmeldcentrum van het COA in Ter Apel te verlichten. De aanleiding voor deze ontwikkelingen is de toename van het aantal amv in 2022 en verhoogde druk op de asielprocedure. Het doel van de versnelde overplaatsingen is de druk op de opvangcapaciteit en de asielprocedure te verlichten.¹⁵⁹

Leeftijdsbeoordeling

Vanaf oktober 2022 heeft er een herziening van het leeftijdsbeoordeling onderzoek plaatsgevonden wanneer er twijfels zijn over de leeftijd van een amv. Dit kan wanneer de amv geen bewijs heeft wat zijn of haar minderjarigheid aantoont. Indien uit een medische leeftijdsbeoordeling wordt geconcludeerd dat een veronderstelde amv toch niet minderjarig is, wordt hieronder vanaf oktober 2022 verstaan dat de persoon ten minste 18 jaar oud is. Eerder werd aangenomen dat de persoon minstens 20 jaar oud

¹⁵⁸ Kamerstukken II, Vergaderjaar 2022-2023, 27062, nr. 132.

¹⁵⁹ Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 4 november 2022, 4269102. Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, no. 195.

was. De aanleiding voor de herziening is een literatuuronderzoek van het Nederlands Forensisch Instituut (NFI). Hieruit bleek dat personen met een volledig ontwikkeld sleutelbeen minimaal 18 jaar oud zijn en niet 20, zoals eerder werd aangenomen. Een onderzoek van het sleutelbeen is onderdeel van de door de IND geïnitieerde medische leeftijdsbeoordeling. Door middel van het leeftijdsbeoordelingsonderzoek van het sleutelbeen kan op verzoek van de IND de minder- of meerderjarigheid van de amv worden vastgesteld.¹⁶⁰

Nederland, Cadier en Keer, 02/11/2022
Alleenstaande minderjarige vreemdelingen in gesprek met mentoren in een amv locatie van het COA.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Roger Dohmen



Gezinshereniging, overschreden beslistermijn en toegenomen zelfstandigheid

Begin juli kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een wijziging in de Vreemdelingen-circulaire (Vc) aan. Deze wijziging houdt in dat de IND, bij gezinsherenigingsprocedures waarbij de aanvrager een alleenstaande minderjarige is en de wettelijke beslistermijn is overschreden, geen rekening meer mag houden met persoonlijke omstandigheden (zoals tekenen van de toegenomen zelfstandigheid of autonomie van de minderjarige) die zijn ontstaan na de datum waarop de gezinsherenigingsaanvraag is ingediend. Dit betekent dat wanneer de aanvraag voor gezinshereniging niet binnen de wettelijke beslistermijn wordt afgehandeld, de IND alleen rekening houdt met de situatie van de minderjarige op het moment van indiening van de aanvraag. De aanleiding voor deze wijziging is de uitspraak van de AbRvS van 23 november 2021.¹⁶¹ De AbRvS oordeelde in een zaak, waarbij de aanvraag voor gezinshereniging was afgewezen door de toegenomen zelfstandigheid van de minderjarige, dat een afwijzing op basis van toegenomen zelfstandigheid ongegrond is aangezien de IND de wettelijke beslistermijn overschreden had. Volgens de AbRvS hielden de lange beslistermijnen geen rekening met het vereiste gevoel van prioriteit en urgentie dat moet worden gegeven aan amv als een bijzonder kwetsbare groep. Het doel van de wijziging is om hieraan gehoor te geven en het beleid in overeenstemming te brengen met de uitspraak.¹⁶²

Toewijzing van budget voor uitbreiding opvang en begeleiding amv bij overgang naar volwassenheid

Eind augustus werd er aangekondigd dat er structurele middelen vrij zouden komen ten behoeve van de verlengde opvang en begeleiding van amv met een status die meerderjarig worden. De drijvende

¹⁶⁰ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), IB 2022/92 Toekennen leeftijd bij gestelde amv, 4 oktober 2022.

¹⁶¹ Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 23-11-2021 – uitspraak 202100316/1/V1.

¹⁶² Staatscourant, Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 24 juni 2022, nummer WBV 2022/16, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000, 6 juli 2022.

kracht achter het realiseren van de verlengde opvang en begeleiding is dat er herhaaldelijk signalen zijn van zorg over de ontwikkeling van voormalige amv als gevolg van de korte periode die zij als minderjarige in Nederland doorbrengen voordat zij volwassen worden. Nadat ze volwassen zijn geworden, verdwijnt veel van de begeleiding die zij ontvangen en vinden ze het moeilijk om onafhankelijk te zijn, wat verschillende soorten problemen veroorzaakt. Daarnaast geven gemeenten aan dat de benodigde intensieve zorg en ondersteuning van voormalige amv leidt tot een hoge (financiële) druk op het bieden van adequate huisvesting voor jongeren en andere maatschappelijke voorzieningen door gemeenten. Hierdoor zijn gemeenten ook terughoudend geweest met het creëren van opvangplekken voor amv. Het doel van het realiseren van de verlengde opvang en begeleiding van voormalige amv met een status is de nodige begeleiding en zorg te bieden voor een betere overgang naar volwassenheid en zelfstandigheid, en een succesvollere integratie in de samenleving. Daarnaast is het realiseren van verlengde opvang en zorg voor voormalige amv bedoeld om de terughoudendheid binnen gemeenten om nieuwe opvangplekken voor deze groep te creëren, tegen te gaan.¹⁶³

Terugkeer van amv bij twijfel over opvang in land van herkomst

Vanaf begin januari 2022 is er, door de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, een vorm van uitstel van vertrek voor amv in het leven geroepen hangende het onderzoek naar adequate opvang. Op deze manier werd opvolging gegeven aan een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) d.d. 14 januari 2021 waarin is bepaald dat het onderzoek naar adequate opvang moest plaatsvinden voorafgaand aan het opleggen van het terugkeerbesluit. Eerder vond het onderzoek naar adequate opvang plaats nadat er reeds een terugkeerbesluit was genomen. Op 8 juni jl. heeft de AbRvS uitspraak gedaan in de zaak die ten grondslag lag aan de uitspraak van het HvJEU d.d. 14 januari 2021. In haar uitspraak gaf de AbRvS aan dat het onderzoek naar adequate opvang zo spoedig mogelijk na het indienen van de asielaanvraag moet starten, maar dat hierin ook tijd gegund moet worden om het onderzoek adequaat uit te voeren. In reactie hierop werd midden juli aangekondigd dat, mocht het de IND niet lukken om binnen de asielprocedure het onderzoek naar adequate opvang af te ronden, de IND alleen een beslissing neemt op de asielaanvraag en bij een afwijzing van de aanvraag niet ook al een terugkeerbesluit oplegt. Het onderzoek wordt vervolgens overgedragen aan de DT&V en de amv houdt rechtmatig verblijf tot het onderzoek is afgerond. De redenen voor de wijziging waren de uitspraken van het HvJEU en de AbRvS waarin werd geoordeeld dat een terugkeerbesluit voor een amv zonder onderzoek naar adequate opvang in het land van herkomst in strijd is met Europees recht. De situatie van een amv moet algemeen en grondig worden getoetst, rekening houdend met het belang van het kind. In dit licht hoort voorafgaand aan het opleggen van een terugkeerbesluit vastgesteld te worden dat er sprake is van adequate opvang. Met de wijziging wordt het beleid in overeenstemming gebracht met Europees recht.^{164 165}

6.2 Kwetsbare groepen

Aanpassing beoordeling uitstel van vertrek om medische redenen

Om uitstel van vertrek te verkrijgen om medische redenen op basis van artikel 64 van de Vreemdelingenwet moet de aanvrager aannemelijk maken dat de noodzakelijke medische zorg in het land van herkomst of het land waarnaar hij kan vertrekken voor hem niet toegankelijk is. Om de informatie daarover van de aanvrager te beoordelen moet ook met originele documenten de identiteit en nationaliteit worden aangetoond.

Op 31 maart 2022 werd naar aanleiding van jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) het beleid op dat laatste punt versoepeld.¹⁶⁶ Als in voorgaande migratieprocedures de identiteit van de aanvrager als betrouwbaar is beschouwd, moet de informatie van de aanvrager over de toegankelijkheid van noodzakelijke medische zorg nu wel inhoudelijk worden beoordeeld. En ook als dat niet zo is, kan niet langer automatische afgezien worden van het beoordelen van

163 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 26 augustus 2022, 1. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, no. 2982.

164 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 20 december 2021, 3672358. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 29344, no. 149.

165 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 14 juli 2022, 4090076. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 29344, no. 149.

166 Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 maart 2022, nummer WBV 2022/8, houdende wijziging van de Vreemdelingen-circulaire 2000

die informatie, maar moet worden gemotiveerd om welke reden er niet kan worden getoetst aan de feitelijke toegankelijkheid van de zorg vanwege het ontbreken van een originele documenten, die de identiteit en nationaliteit van de vreemdeling aantonen.¹⁶⁷

Bewijsstukken wanneer zorg niet toegankelijk in land van herkomst

Eind september heeft de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bekend gemaakt dat de Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000 is gewijzigd. Om duidelijk te maken welke bewijsstukken een vreemdeling kan overleggen als hij wil aantonen dat de zorg niet toegankelijk is in het land van herkomst. De bewijslast ligt hier bij de vreemdeling. Voor de beoordeling is van cruciaal belang dat de vreemdeling inzicht geeft in de behandelingskosten ter plaatse, zijn financiële situatie, de mogelijkheid tot het afsluiten van een zorgverzekering, verwachtingen over wat hij aan loon kan verdienen en in hoeverre gezinsleden kunnen bijdragen aan de kosten van zorg. Ook is het relevant om te weten hoe vaak de vreemdeling voor zijn behandeling naar de zorginstelling moet reizen en hoeveel tijd hij daaraan besteedt. De termijn om de bewijsstukken te overleggen is verlengd van twee naar vier weken omdat de informatie in het land van herkomst moet worden opgevraagd. De aanleiding voor deze wijziging zijn een evaluatie van het beleid met betrekking tot verblijfsvergunningen op basis van medische overwegingen en overleg met verschillende maatschappelijke organisaties. Het doel van de wijziging is om te verduidelijken voor de aanvragers welke soort bewijsstukken nodig zijn wanneer zij hun verblijfsaanvraag op basis van medische overwegingen willen indienen.¹⁶⁸

¹⁶⁷ ECLI:NL:RVS:2021:2799, ECLI:NL:RVS:2022:2799.

¹⁶⁸ Staatscourant, Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 maart 2022, nummer WBV 2022/8, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000, 31 maart 2022.

7 Integratie

Integratie-indicatoren

Maatstaven die worden gebruikt om integratie in specifieke beleidsgebieden te meten, zoals werkgelegenheid, onderwijs, sociale inclusie en actief burgerschap.¹⁶⁹

In 2022 stonden de ontwikkelingen rondom het integratiebeleid voornamelijk in het teken van de inwerkingtreding op 1 januari 2022 van de nieuwe wet Inburgeren 2021. In Nederland is het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verantwoordelijk voor het integratiebeleid. Onder integratie vallen in dit rapport de aspecten die ervoor zorgen dat migranten sneller deel kunnen worden van en deelnemen aan de Nederlandse samenleving. Daaronder valt 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 migranten. 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.

Cijfers over de status van migranten die inburgeringsplichtig waren in 2021 en 2022 zijn hieronder weergegeven ter vergelijking. Voor inburgeringsplichtige migranten is een onderverdeling mogelijk in drie categorieën: 1) asielgerechtigden, 2) gezinsmigranten en 3) overig. Migranten in de categorie 'Overig' zijn kinderen van de Definitieve regeling voor langdurig verblijvende kinderen¹⁷⁰ en geestelijken¹⁷¹.

Figuur 9.
Aantal personen dat het inburgeringsexamen moest afleggen en hun status in 2021 en 2022.

	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) Peilingsdatum 2-1-2023.

7.1 Algemene Beleidsontwikkelingen

Nieuwe wet Inburgering 2021

De nieuwe Wet Inburgering is in werking getreden op 1 januari 2022. Deze nieuwe wet heet de Wet inburgering 2021 en geldt voor iedereen die vanaf 1 januari 2022 inburgeringsplichtig is.¹⁷² Gemeenten hebben nu een belangrijkere rol bij de begeleiding van migranten die inburgeringsplichtig zijn, dit in tegenstelling tot de vorige inburgeringswet waarbij migranten vooral zelf verantwoordelijk waren voor hun

169 EMN Glossary 8.0, 'Integration indicators'.

170 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.

171 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.

172 Rijksoverheid, 'Wet inburgering 2021'.

inburgering. Het doel van de Wet inburgering 2021 is dat inburgeringsplichtigen zo snel mogelijk meedoen in Nederland. Daarnaast moeten zij sneller toe kunnen treden tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Aan de hand van een brede intake wordt er door de gemeente een persoonlijk Plan Inburgering en Participatie gemaakt.¹⁷³ De regering was tot het oordeel gekomen dat het bestaande systeem van inburgering er niet voldoende in slaagde om inburgeringsplichtigen snel te laten integreren en de bestaande wet inburgering dus niet effectief genoeg was. Dit werd bevestigd door de resultaten van een evaluatie van de vorige wetgeving.¹⁷⁴ De intentie voor een herziening van het integratiebeleid werd ook vastgelegd in het coalitieakkoord van 2021.¹⁷⁵ Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de nieuwe wet is de uitzondering van de inburgeringsplicht voor Turkse migranten afgeschaft.¹⁷⁶

Verbeterplan Wet inburgering 2013

Samenvallend met de intrede van de Wet inburgering 2021, zijn er aanpassingen gemaakt aan de oude wet inburgering 2013. Dit om te zorgen dat de overgangperiode tussen de twee wetten soepel verloopt. De Wet Inburgering 2013 blijft gelden voor inburgeringsplichtigen die hun inburgering vóór 1 januari 2022 zijn gestart. De veranderingen aan de wet inburgering 2013 werden ingegeven door aanbevelingen uit het verbeterplan wet inburgering 2013.¹⁷⁷ De volgende aanpassingen zijn aangebracht in de wet;

- De eerste betreft de mogelijkheid tot gedeeltelijke kwijtschelding van de terug te betalen lening in het geval van een lichte overschrijding (0-6 maanden) van de inburgeringstermijn voor asielstatushouders. Tot 1 januari 2022 moest een asielstatushouder in het geval van een verwijtbare termijnoverschrijding de gehele lening terugbetalen, ongeacht de mate van overschrijding of de omstandigheden ervan. De regering acht deze werkwijze niet meer proportioneel en in strijd met het doel van de inburgering wanneer aan de inburgeringsplicht is voldaan na een geringe termijnoverschrijding.
- De tweede wijziging die per 1 januari 2022 is ingegaan betreft het vergoeden van de kosten voor de medische keuring ten behoeve van het verkrijgen van een medische ontheffing. De kosten van de noodzakelijke keuring moest de inburgeraar voorheen zelf betalen. Onder de Wet Inburgering 2021 worden deze kosten vergoed indien de medische ontheffing wordt verleend. Door deze kosten onder de Wet inburgering 2013 ook te vergoeden indien de medische ontheffing wordt verleend, wordt meer recht gedaan aan de (financiële) positie van de inburgeraar.¹⁷⁸

7.2 Integratieprogramma's vóór vertrek

Integratievereiste Turkse migranten

Vanaf 1 januari zijn alle Turkse burgers die een verblijfsaanvraag doen voor gezinshereniging verplicht om het Basisexamen inburgering in het buitenland af te ronden.¹⁷⁹ (zie ook 4.4) Deze verandering van beleid hangt samen met de verandering van de inburgeringswet, waarbij alle Turkse burgers en hun gezinsleden inburgeringsplichtig zijn geworden (zie 7.1).¹⁸⁰ Naast de Wet inburgering 2021 is ook de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Yön een aanleiding tot de wijziging.¹⁸¹

7.3 Educatie en training

Nieuwe taalvereiste integratie

Om de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving en hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren zijn de taalvereiste voor inburgering veranderd. De nieuwe Wet Inburgering 2021 (zie 7.1), heeft het vereiste voor inburgeringsplichtigen verhoogd van niveau A2 naar niveau B1. Migranten van buiten de EU hebben met de nieuwe wetgeving de keuze uit drie verschillende leerroutes om in te burgeren:

173 Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG), 'Modelbeschikking Plan Inburgering en Participatie (PIP)'.

174 Kamerstukken II, 2017-2018, 34584, H.

175 Rijksoverheid, 'Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst'.

176 Kamerstukken II, 2021-2022, 32 824, nr. 366.

177 Kamerstukken II, 2021-2022, 32824, nr. 359.

178 Idem.

179 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Aanvraag voor verblijfsvergunning na 1 oktober afgewezen als Turken geen mvv hebben'.

180 Kamerstukken II, 2021-2022, 32 824, nr. 366.

181 HvJ EU, C. 2018-632, Yön.

- De B1 route; een route voor taal en (vrijwilligers)werk. Inburgeringsplichtigen spreken en schrijven binnen maximaal 3 jaar de Nederlandse taal op niveau B1. Tegelijkertijd kunnen zij meedoen door (vrijwilligers)werk uit te oefenen.
- De onderwijsroute; een route vooral voor jongeren. Zij leren de Nederlandse taal op niveau B1 of hoger. Ook worden zij dan voorbereid op het volgen van een mbo-, hbo- of universitaire opleiding.
- De zelfredzaamheidsroute; een route voor inburgeringsplichtigen waarvoor route 1 en 2 te moeilijk zijn. Zij leren de Nederlandse taal op een lager niveau (A1-niveau). Deze mensen worden voorbereid (op een eenvoudige manier) om te participeren in de Nederlandse samenleving.¹⁸²

Onderzoek heeft uitgewezen dat er een relatie is tussen de taalvaardigheid van migranten en hun succesvolle participatie op de arbeidsmarkt. Aan de hand daarvan zijn ook aanbevelingen gedaan om het taalvereiste voor inburgeringsplichtigen te verhogen in Nederland.¹⁸³

Extra financiering voor de onderwijsroute

De minister van Sociale zaken en Werkgelegenheid heeft op 29 juni eenmalig € 35 miljoen extra toegekend aan gemeenten om de hierboven genoemde onderwijsroute te faciliteren voor (voornamelijk) jonge migranten van buiten de EU die inburgeringsplichtig zijn. De extra financiering is beschikbaar gesteld om duidelijkheid te bieden voor de komende jaren, nu er vertraging is in de structurele financiering van de onderwijsroute uit de Inburgeringswet 2021. Met het extra incidentele geld voor 2023 tot en met 2025 is de verwachting dat gemeenten en onderwijsinstellingen de aanbestedingsprocedures kunnen hervatten waardoor de bestaande infrastructuur behouden blijft. De beslissing over structurele financiering van de onderwijsroute wordt verwacht in het tweede kwartaal van 2023.¹⁸⁴

Correctie regeling inburgering 2021

In een brief aan de Tweede kamer laten de Minister van Onderwijs en de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 30 Augustus 2022 weten dat migranten van buiten de EU die succesvol een opleiding vmbo-basis en -kader afronden, uitgezonderd zijn van de inburgeringsplicht zoals voorgeschreven in de Wet inburgering 2021. Op basis van een onjuiste interpretatie van informatie was geconcludeerd dat de opleidingen vmbo-basis en -kader niet zouden opleiden tot het vereiste taalniveau voor inburgering. De vrijstelling van de inburgeringsplicht na het succesvol afronden van bovengenoemde opleidingen dient dus als een correctie op de voorgaande regelgeving.¹⁸⁵

7.4 Maatschappelijke Ondersteuning

Lancering informatieve app reguliere migratie, MyInfoNL

Om te zorgen voor een toegankelijke levering van informatie aan werknemers uit andere EU-lidstaten en aan arbeidsmigranten is op 13 december 2022 door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een nieuwe informatieve app MyInfoNL gelanceerd. Deze is te gebruiken in alle gemeenten en bevordert de integratie van deze groep. De informatieapp biedt gemeenten namelijk de mogelijkheid om werknemers uit andere EU-lidstaten en arbeidsmigranten goede informatie te bieden over werken en wonen in Nederland. Zij krijgen via de MYinfoNL-app toegang tot alle relevante informatie over wonen, werken en leven in de gemeente waar zij (gaan) verblijven. De informatie in de app is beschikbaar in meerdere talen. De ontwikkeling van de app werd gedaan door de gemeente Waalwijk, enkele werkgevers én werknemers.¹⁸⁶

¹⁸² Rijksoverheid, 'Wet inburgering 2021'.

¹⁸³ Rijksoverheid, 'Memorie van toelichting wetsvoorstel Wet inburgering 2021'.

¹⁸⁴ Kamerstukken II, 2021 – 2022, 32824, nr. 364.

¹⁸⁵ Kamerstukken II, 2021 – 2022, 32824, nr. 369.

¹⁸⁶ Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 'Informatieapp voor arbeidsmigranten nu beschikbaar'.

8

Nederlanderschap en staatloosheid

In 2022 waren er geen ingrijpende wijzigingen in het beleid ten aanzien van het verkrijgen van Nederlanderschap, Wel werd in 2022 door de Tweede Kamer een nieuwe wet aangenomen voor een vaststellingsprocedure van staatloosheid. Deze wet volgde naar aanleiding van een in 2013 gepubliceerd rapport van de toenmalige Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (nu: Adviesraad Migratie). De totstandkoming van deze wet kent een lange voorgeschiedenis. Een eerste versie van het wetsvoorstel werd al in 2018 voorgelegd aan de Raad van State voor advies.

Naturalisatie

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ontving in 2022 45.090 aanvragen voor naturalisatie, tegen 59.680 in 2021. De IND heeft in 2022 97% procent van de naturalisatieverzoeken ingewilligd.¹⁸⁷

Geregistreerde staatlozen in Nederland

In Nederland staan op dit moment 6.000 mensen als staatloos geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Dat is een relatief klein deel van de ongeveer 30.000 personen van wie de nationaliteit onbekend is in de BRP. Onder de geregistreerde staatlozen zijn bijvoorbeeld Molukkers, en personen uit Syrië, Libanon, de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië. De groep staatloze Molukkers is wettelijk gelijkgesteld aan Nederlanders. Zij hebben volgens de Faciliteitenwet een bijzondere positie.¹⁸⁸

8.1 Nederlanderschap

Verkrijging van de Nederlandse nationaliteit

Volgens de EMN Glossary verwijst verwerving van staatsburgerschap naar “elke manier om staatsburger te worden, d.w.z. door geboorte of op enig moment na geboorte, automatisch of niet-automatisch, op basis van toekenning, verklaring, optie of aanvraag.”¹⁸⁹ De eerste mogelijkheid is naturalisatie. Dit wordt gedefinieerd 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 net als een handeling van een overheid om deze nationaliteit aan een persoon toe te kennen.”¹⁹⁰

In Nederland is deze procedure beschikbaar voor personen die vijf jaar onafgebroken in Nederland hebben gewoond met een geldige verblijfsvergunning en die aan de eisen met betrekking tot het inburgeringsexamen voldoen.¹⁹¹ De tweede mogelijkheid is via een optieprocedure. Dit is een snellere procedure, maar deze is niet voor iedereen beschikbaar. Om in aanmerking te komen voor het verkrijgen van het Nederlanderschap via de optieprocedure, moet de migrant onder bepaalde categorieën vallen.¹⁹²

Uitzondering Naturalisatietoets voor personen die onder de wet inburgering 2013 vallen

Op 10 mei 2022 is er een beslissing genomen op de wijziging van het Besluit naturalisatietoets in verband met de overgangssituatie na de inwerkingtreding van de Wet inburgering 2021. Volgens het besluit blijft de Wet inburgering 2013 gedurende de overgangperiode leidend. Dit betekent dat personen die onder de Wet inburgering 2013 hun inburgeringsdiploma hebben behaald zijn vrijgesteld van het afleggen van de naturalisatietoets. Het besluit dient als doel om onduidelijkheid weg te nemen bij personen die onder de Wet inburgering 2013 vallen en dus niet de naturalisatietoets hoeven te behalen.¹⁹³

187 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IND Jaarcijfers 2022'.

188 Rijksoverheid, 'Staatloosheid'.

189 EMN Glossary 8.0, 'Verwerving van staatsburgerschap'.

190 EMN Glossary 6.0, 'Naturalisatie'.

191 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nederlander worden door naturalisatie'.

192 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Nederlander worden via optie'.

193 Staatsblad, 2022, nr. 115.

8.2 Staatloosheid

Staatloze personen

Een staatloze kan gedefinieerd worden als een persoon die door geen enkele staat op grond van zijn wetgeving als onderdaan wordt beschouwd.¹⁹⁴ Een migrant kan staatloos worden door statenopvolging (waarbij een nieuwe staat wordt opgericht afkomstig uit een andere staat die voorheen erkend was), onduidelijke of discriminerende wetten met betrekking tot nationaliteitsbepaling, ontheemding/gedwongen migratie of het hebben van staatloze ouders.¹⁹⁵

Nieuwe wet vaststellingsprocedure staatloosheid

De Tweede Kamer heeft op 31 mei 2022 een nieuwe wet aangenomen voor de vaststelling van staatloosheid.¹⁹⁶ Deze wet introduceert een nieuwe procedure voor het vaststellen van staatloosheid door een rechter.¹⁹⁷ De wet volgde naar aanleiding van een in 2013 gepubliceerd rapport van de Adviesraad Migratie genaamd, 'Geen land te bekennen'. Uit dit rapport bleek dat Nederland geen toereikende procedure had voor het vaststellen van staatloosheid.¹⁹⁸ De nieuwe wet heeft dus als doel om duidelijkere procedures vast te leggen omtrent staatloosheid conform internationale regelgeving. Tevens kan het beleid bij één instantie belegd worden. Daarnaast biedt de nieuwe wet de mogelijkheid om te kijken naar individuele gevallen. Dit geeft vreemdelingen de mogelijkheid om hun staatloosheid via de gerechtelijke vaststellingsprocedure vast te laten stellen. De datum van inwerkingtreding van het wetsvoorstel is 1 oktober 2023.

Optierecht voor staatloze minderjarigen uit het Koninkrijk der Nederlanden:

Op 6 juni 2023 zijn twee wetsvoorstellen aangenomen in de Eerste Kamer:

1. Wet vaststellingsprocedure staatloosheid (zie hierboven); en
2. Intrekking voorbehouden Verdrag status van staatlozen in verband met de vaststelling van staatloosheid.

Het tweede wetsvoorstel wijzigt onder andere ook de Rijkswet op het Nederlanderschap (artikel 6 RWN). Met dit voorstel krijgen staatloos in Nederland geboren kinderen die hier niet rechtmatig verblijven een mogelijkheid om onder voorwaarden in aanmerking te komen voor verkrijging van het Nederlanderschap via de optieprocedure. Het kind moet in het Koninkrijk zijn geboren, minimaal vijf jaar sta-
biel hoofdverblijf in het Koninkrijk hebben, is sinds de geboorte staatloos en kan in redelijkheid geen andere nationaliteit verkrijgen. De datum van inwerkingtreding van beide wetsvoorstellen is 1 oktober 2023. De drijvende kracht van deze wijziging is het wetsvoorstel dat in 2016 werd ingebracht. Het doel van de wijziging is om te voldoen aan de bepaling in het Verdrag betreffende de status van staatlozen waar het het recht op een nationaliteit voor een op grondgebied geboren staatloze betreft.

¹⁹⁴ EMN Glossary 8.0, 'Staatloze persoon'.

¹⁹⁵ Rijksoverheid, 'Staatloosheid'.

¹⁹⁶ Deze wet is op 6 juni 2023 aangenomen door de Eerste Kamer.

¹⁹⁷ Kamerstukken II, 2020-2021, 35687, nr. 2.

¹⁹⁸ Adviesraad Migratie (2013), 'Geen land te bekennen'.

9 Grenzen, visa, Schengen

Op het gebied van grensbeheer, visa en Schengen lag in 2022 de nadruk op beleidsontwikkelingen die gericht zijn op het in lijn brengen van de Nederlandse systemen en regelgeving met die van de Europese Unie (EU). Een andere belangrijke ontwikkeling was de aanpassing van de Nederlandse wetgeving naar aanleiding van een uitspraak van de Raad van State met betrekking tot inreisverboden. Daarnaast was er in 2022 veel aandacht voor internationale samenwerking op het gebied van grensbeheer, waarbij er intensieve contacten waren met Marokko en Canada om de samenwerking op dit gebied te versterken.

9.1 Algemene beleidsontwikkeling

Wetsvoorstel EU-verordeningen met betrekking tot EES, ETIAS, SIS en om interoperabiliteit in werking te stellen

Op 1 juli 2022 is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel ingediend om een aantal EU-verordeningen te operationaliseren met betrekking tot EES, ETIAS, SIS, VIS en de interoperabiliteit van de informatiesystemen op het gebied van grenzen, veiligheid en migratie.¹⁹⁹ Het voorstel beoogt onder meer de aanwijzing van de bevoegde autoriteiten voor EES, ETIAS en VIS in Nederland te regelen. Het Openbaar Ministerie (OM) zal fungeren als centraal toegangspunt. Verder regelt het voorstel de doorzoeking van het gemeenschappelijk EU-identiteitsregister in relatie tot de Nederlandse wetgeving en legt het de wettelijke basis voor de wijziging van de Nederlandse Vreemdelingenwet (VW) 2000 overeenkomstig de genoemde EU-verordeningen.²⁰⁰ EU-verordeningen hebben weliswaar rechtstreekse werking hoeven niet in nationale wetgeving hoeven te worden omgezet, maar afhankelijk van de nationale context kunnen de lidstaten aanpassingen doen om de verordeningen operationeel maken, bijvoorbeeld door de autoriteiten aan te wijzen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de verordeningen.²⁰¹

9.2 Grensbeheer

Europees geïntegreerd grensbeheer

Nationale en internationale coördinatie en samenwerking tussen alle relevante autoriteiten en instanties die betrokken zijn bij grensbeveiliging en handelsbevordering om een doeltreffend, efficiënt en gecoördineerd grensbeheer aan de buitengrenzen van de Europese Unie (EU) tot stand te brengen, teneinde de doelstelling van open, maar goed gecontroleerde en veilige grenzen te bereiken.²⁰²

Wijziging Vreemdelingencirculaire door uitspraak Raad van State

Op 14 december 2022 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een uitspraak gedaan die gevolgen heeft voor het beleid inzake inreisverboden in de Vreemdelingencirculaire. Uit de uitspraak volgt dat de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) geen inreisverbod meer kan opleggen aan een migrant uit een land van buiten de EU die een verblijfsrecht heeft in een andere lidstaat. Dit is in het geval de andere lidstaat na overleg aan Nederland laat weten de verblijfsvergunning of het visum voor verblijf van langere duur te handhaven (of in het geval de andere lidstaat niet reageert). Volgens de afdeling bestuursrechtsspraak is art. 66a Vreemdelingenwet uitsluitend de implementatie van art. 11 Terugkeerrichtlijn en biedt het geen rechtsgrondslag voor een nationaal inreisverbod. Het opleggen van een inreisverbod aan migranten uit landen van buiten de EU met een verblijfsrecht in een andere lidstaat is dan ook niet mogelijk. De Vreemdelingencirculaire zal op dit punt worden aangepast om te voldoen aan de uitspraak van de Raad van State.²⁰³

¹⁹⁹ Kamerstukken II, 2021-2022, 36158, nr. 2. Het betreft de volgende EU-verordeningen: Verordening (EU) 2017/2226; Verordening (EU) 2018/1240; Verordening (EU) 2018/1861; Verordening (EU) 2018/1862; Verordening (EU) 2018/1860; Verordening (EU) 2019/817; Verordening (EU) 2019/818; Verordening (EC) 767/2008.

²⁰⁰ Deze informatie is verstrekt door het ministerie van Buitenlandse Zaken op 17 januari 2023.

²⁰¹ Kamerstukken II, 2021-2022, 36158, nr. 3.

²⁰² EMN Glossary 8.0, 'European integrated border management'.

²⁰³ Deze informatie is verstrekt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op 17 januari 2023.

Strategisch partnerschap EU-Canada

De strategische partnerschapsovereenkomst tussen de EU en Canada is op 12 juli 2022 door de Nederlandse Senaat goedgekeurd.²⁰⁴ De strategische partnerschapsovereenkomst van 2016 heeft onder meer ten doel de dialoog over legale en illegale migratie, mensenhandel, internationale bescherming en grensbeheer te bevorderen (artikel 23).²⁰⁵

Koninklijke Marechaussee besluit tot inzetten Liaison Officers

Om de bilaterale relatie tussen Nederland en Marokko te bevorderen, heeft de Koninklijke Marechaussee (KMar) besloten een Liaison Officer in Rabat in te zetten. Hiermee wil de KMar illegale migratie en de daarmee samenhangende grensoverschrijdende criminaliteit, waaronder mensenhandel, bestrijden.²⁰⁶ De Koninklijke Marechaussee heeft ook besloten de Liaison offices in Lima (Peru) en Jakarta (Indonesië) te sluiten vanwege veranderende operationele en strategische prioriteiten.²⁰⁷

Geen nieuwe beleidsbeslissingen om verbidingsfunctionarissen in te zetten of te verwijderen

In 2022 heeft de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van Nederland geen nieuwe beleidsbeslissingen genomen om Immigration Liaison Officers (ILO's) in bepaalde regio's of landen in te zetten of weg te halen. Vijf ILO's - Istanbul, Dubai, Moskou, Peking en Lagos - keerden terug naar Nederland. Vier vanwege het feit dat hun uitzendperiode afliep. Eén, uit Moskou, vanwege de invasie van Oekraïne. In Istanbul, Dubai en Lagos zijn in 2022 reeds drie nieuwe ILO's geïnstalleerd. In Peking is per 1 februari 2023 een nieuwe ILO gestart. In Moskou komt er vanwege de hierboven genoemde omstandigheden geen nieuwe opvolger.²⁰⁸

9.3 Visa

ATV voor Turkse onderdanen op Schiphol

Vanaf 1 december 2022 hebben Turkse onderdanen een *Airport Transit Visa* (ATV) nodig voor een overstap op Schiphol in Amsterdam. De vrijstellingscategorieën voor deze visumplicht komen overeen met die van andere ATV-plichtige nationaliteiten: onder andere houders van een Turks diplomatiek, dienst- of officieel paspoort en gezinsleden van een onderdaan van een EU- of EER-lidstaat of Zwitserland.²⁰⁹ Op deze wijze wordt gepoogd het aantal asielverzoeken op doorreis te verminderen en aan te sluiten bij het beleid van een aantal andere EU-lidstaten.

9.4 Schengen

Schengen-acquis

Het Schengen-acquis betreft een reeks EU-regelgeving die ervoor zorgt dat er geen controles bestaan aan de binnengrenzen tussen deelnemende landen in het Schengengebied. De regelgeving laat ook vrij verkeer van personen toe binnen de deelnemende landen, de andere EU-landen en bepaalde derde landen.²¹⁰

VIS-evaluatie

In het kader van het Schengenevaluatie-mechanisme werd Nederland van 23 juni tot 1 juli bezocht door een team dat een evaluatie van het visumbeleid uitvoerde. Het team toetst in hoeverre het Schengen-acquis wordt toegepast door de lidstaat. Over het algemeen constateerde het team good practices, waaronder een goede follow-up van eerdere aanbevelingen. Er werden echter enkele gevallen van niet-naleving vastgesteld. Ook werd er een 'ernstige tekortkoming' geconstateerd: de tijd om een afspraak te krijgen voor het indienen van een visumaanvraag overschrijdt de wettelijke vereisten. Dit kan leiden tot visumshopping en draagt bij tot een negatief effect voor personen en het imago van Nederland.²¹¹ Als resultaat van deze evaluatie zal Nederland met een actieplan moeten komen om gevolg te geven aan de aanbevelingen van het team ter plaatse.

204 Eerste Kamer der Staten-Generaal, 2021-2022, [vergadering 38, item 12](#).

205 Tractatenblad, 2016, nr. 190.

206 Deze informatie is verstrekt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) op 18 januari 2023.

207 Deze informatie is verstrekt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) op 18 januari 2023.

208 Informatie verstrekt door de ILO Backoffice van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) op 12 januari 2023.

209 Deze informatie is verstrekt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) op 17 januari 2023.

210 Europa Nu, '[Akkoord van Schengen](#)'.

211 Deze informatie is verstrekt door de Koninklijke Marechaussee (KMar) op 18 januari 2023; Kamerstukken II, 2022-2023, 32317, nr. 822.

10 Irreguliere migratie en mensensmokkel

Op het gebied van irreguliere migratie, nam Nederland in 2022 maatregelen om te voorkomen dat (potentieel) misbruik werd gemaakt van verblijfsvergunningen om in Nederland te kunnen studeren. Ook is er een nieuw wetsvoorstel ter consultatie bij de Raad van State gelegd. Dit wetsvoorstel verruimt de extraterritoriale rechtsmacht over mensensmokkel zodanig dat iedereen die zich schuldig maakt aan mensensmokkel voor de Nederlandse rechter kan worden vervolgd. Andere belangrijke ontwikkelingen hebben betrekking op het monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes. De toename van irreguliere migratie naar Europa was namelijk aanleiding voor twee beleidsontwikkelingen:

- De intensivering van toezichtcontroles door de eenheden Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) van de Koninklijke Marechaussee;
- Een internationale samenwerking over irreguliere migratie naar Europa tussen Nederland, Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk.

Irreguliere migratie

De verplaatsing van mensen naar een nieuwe verblijfplaats of doorreis die plaatsvindt buiten de regelgevingen van de landen van herkomst, doorreis en ontvangst.²¹²

10.1 Voorkomen van irreguliere migratie

Herziening Gedragscode Internationale Student Hoger Onderwijs

In 2021 observeerde de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) dat een aanzienlijk aantal internationale studenten een opleiding stopzette of nooit begon. Dit waren voornamelijk studenten uit Bangladesh.²¹³ Ook waren er signalen dat relatief veel studenten uit Bangladesh zich inschreven bij de Kamer van Koophandel als eenmanszaak. Samen was dit aanleiding voor een onderzoek naar misbruik van verblijfsvergunningen voor studiedoeleinden. Op 10 oktober 2022 verklaarden de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid dat er toenemende aandacht is voor (potentieel) misbruik van verblijfsvergunningen om in Nederland te kunnen studeren.²¹³ Op 1 oktober 2022 trad de herziene Gedragscode Internationale Student Hoger Onderwijs in werking. In deze herzien gedragscode zijn de eisen voor hoger onderwijsinstellingen om samen te werken met derden bij de werving van internationale studenten verduidelijkt. Het doel van deze herziening is het aanpakken van misbruik van verblijfsvergunningen voor het volgen van hoger onderwijs in Nederland met het oog op illegale migratie.

Intensivering eenheden Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV)

Door de aanzienlijke toename van irregulier verblijf van migranten na grensoverschrijding in Nederland is het Mobiel Toezicht Veiligheid (MTV) van de Koninklijk Marechaussee met ingang van 11 november 2022 tot 12 mei 2023 geïntensiveerd.^{215 216} Deze intensieve toezichtcontroles vinden plaats op grond van artikel 4.17b van het Vreemdelingenbesluit 2000. De intensieve MTV-controles moeten bijdragen aan het bestrijden van irreguliere immigratie in het algemeen en de bestrijding van mensensmokkel in

²¹² EMN Glossary 8.0, 'Irregular migration'.

²¹³ Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 10 Oktober 2022, 2022Z16234, p.2

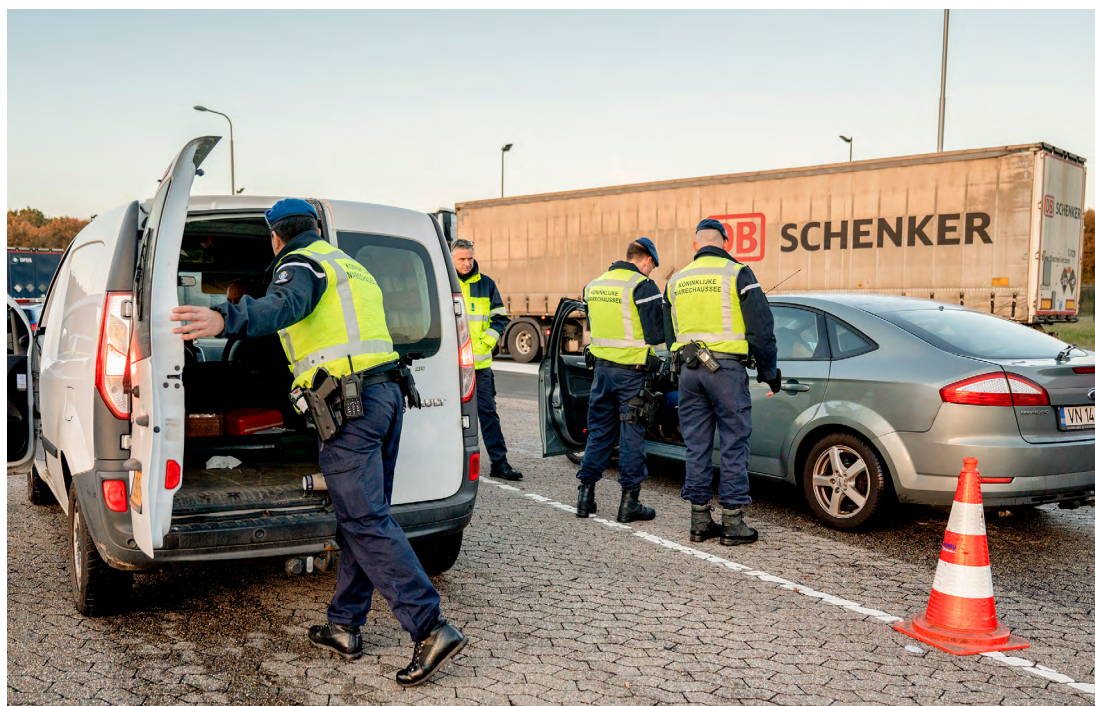
²¹⁴ Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 10 Oktober 2022, 2022Z16234.

²¹⁵ Staatscourant, 'Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 11 november 2022, nummer 4282062, tot tijdelijk afwijken van artikel 4.17a, derde, vierde en vijfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000'.

²¹⁶ Deze opdracht is verlengd met nog eens zes maanden vanaf 12 mei 2023, Staatscourant, 2023, nr. 15993.

Zevenaar, 24-11-2022
Grenscontrole van de koninklijke marechaussee, politie en douane. Zij houden op 24 november een actie op de A12 bij Zevenaar. Alles grensovergangen worden afgesloten en gecontroleerd.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Bram Petraeus



het bijzonder. Het moet voorkomen dat mensonterende incidenten, zoals de omgekomen vreemdelingen in vrachtwagens, plaatsvinden. Ook kan het bijdragen aan het voorkomen van substantiële incidenten voor de openbare orde en nationale veiligheid in Nederland.

Verlenging van het onderzoek naar identiteit en verblijfstatus

Eind maart werd er een wijziging aangebracht in de Vreemdelingscirculaire met betrekking tot staande houding. De wijziging betreft een verlenging van de tijdsduur van het onderzoek naar de identiteit en verblijfstatus van de vreemdeling naar 6 uur tot maximaal 48 uur (uitgezonderd van nachturen). Verder hoeft er na invoering van de wijziging voor verlenging van de onderzoeksperiode niet meer per individu te worden toegelicht wat voor soort onderzoek nog verder verricht moet worden. De aanleiding voor deze verlenging is de uitspraak van de AbRvS van 30 april 2019 waarin verlenging onder bepaalde voorwaarden wordt toegelaten. Met de beleidswijziging het beleid in overeenstemming gebracht met deze uitspraak.²¹⁷

Het smokkelen van migranten

Het verschaffen van de irreguliere binnenkomst van een persoon in een (VN)-lidstaat waarvan de persoon geen onderdaan of permanente inwoner is, om, direct of indirect, een financieel of ander materieel voordeel te verkrijgen.²¹⁸

10.2 Voorkomen en bestrijden van mensensmokkel

Verruiming extraterritoriale rechtsmacht over mensensmokkel

De vervolging van smokkelaars die smokkelactiviteiten buiten Nederland hebben verricht is ingewikkeld binnen het huidige juridische kader. Daarom is op 28 november 2022 een wetsvoorstel ter consultatie bij de Raad van State gelegd. Dit wetsvoorstel verruimt de extraterritoriale rechtsmacht over mensensmokkel zodanig dat iedereen die zich hier schuldig aan maakt voor de Nederlandse rechter kan worden vervolgd. De extraterritoriale rechtsmacht over mensensmokkel wordt uitgebreid door het misdrijf mensensmokkel op te nemen in artikel 4 van het Nederlandse Wetboek van Strafrecht. Deze

217 Staatscourant, Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 29 maart 2022, nummer WBV 2022/8, houdende wijziging van de Vreemdelingscirculaire 2000, 31 maart 2022.

218 EMN Glossary 8.0, 'Smuggling of migrants'.

bepaling biedt een algemene rechtsgrondslag voor de uitoefening van de rechtsmacht ter bescherming van belangrijke algemene nationale rechtsbelangen, ongeacht het grondgebied waar het misdrijf is gepleegd en de nationaliteit van de dader of het slachtoffer. Daarnaast voorziet het voorstel in een verhoging van de maximumstraffen voor mensensmokkel (artikel 197a, lid 1 tot en met 6, van het Wetboek van Strafrecht). Dit voorstel maakt het mogelijk niet-Nederlandse daders die zich in Nederland bevinden, en degenen die zich eerder in het buitenland schuldig hebben gemaakt aan mensensmokkel, in Nederland te vervolgen. Het voorstel verleent ook rechtsmacht ten aanzien van voorbereidende en feitelijke handelingen die buiten de Europese Unie zijn verricht. Bovendien maakt de verhoging van de maximumstraffen het mogelijk een verder aangescherpt beleid inzake strafprocedures te voeren en hogere straffen op te leggen aan mensensmokkelaars.²¹⁹

10.3 Monitoren en identificeren van irreguliere migratieroutes

Internationale samenwerking over irreguliere migratie naar Europa

Naar aanleiding van de toenemende irreguliere migratie naar Europa stelden op 8 december 2022 de ministers van Binnenlandse Zaken en/of Migratie van het Koninkrijk België, de Franse Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en het Koninkrijk der Nederlanden op uitnodiging van Nederland een gezamenlijke verklaring over migratievraagstukken op. In deze verklaring komen ze het volgende overeen:

- Het versterken van onderlinge samenwerking;
- Het aanpakken van de ketens die irreguliere migratie en mensensmokkel vergemakkelijken;
- Het uitwisselen van *best practices*;
- Het delen van expertise en kennis over het meest doeltreffende gebruik van technologie in de strijd tegen georganiseerde migratiecriminaliteit, binnen het kader wat is vastgesteld door het internationale recht.²²⁰

Deze gezamenlijke verklaring richt zich op het aanpakken van illegale en gevaarlijke pogingen om mensen over grenzen te vervoeren of te smokkelen, en daarbij grenscontroles te omzeilen, en op onderdak bieden aan degenen die bescherming nodig hebben.

219 Raad van State, 'Verhoging strafmaxima en uitbreiding rechtsmacht mensensmokkel'

220 Rijksoverheid, 'Joint Statement the Ministers of Interior and/or Migration of the Kingdom of Belgium, the French Republic, The Federal Republic of Germany, The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Kingdom of the Netherlands'

11 Mensenhandel

Nederland hecht belang aan een versterkte aanpak van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel in Nederland. Dit kan onder meer worden teruggezien in de structurele investering in het nationale programma 'Samen tegen mensenhandel' en de publicatie van de monitor over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling. Een andere ontwikkeling op het gebied van opsporing, identificatie en informatieverstrekking is de Nederlandse deelname aan het nieuwe EMPACT-programma *Zuidoostelijk partnerschap inzake mensenhandel*. De reden voor de Nederlandse deelname is het aanpakken van mensenhandel-activiteiten door georganiseerde criminele groepen en het signaleren van slachtoffers.

Mensenhandel

Het werven, vervoeren, overbrengen, huisvesten of opnemen van mensen door middel van dreiging met of gebruik van geweld of andere vormen van dwang. Dit wordt gedaan met het oog op uitbuiting.²²¹

11.1 Nationale strategische beleidsontwikkelingen

Structurele investering nationaal programma 'Samen tegen mensenhandel'

Op 7 februari 2022 kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap aan dat het Rijk vanaf 2023 structureel €2 miljoen investeert in het nationaal programma 'Samen tegen mensenhandel'. Deze investering komt voort uit een gedeeld gevoel van urgentie om het huidige programma voort te zetten. Dit ondersteunt de Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen.²²² Deze investering is een belangrijke ontwikkeling, omdat het gaat om de structurele financiering van het interdepartementale programma en de aanpak van mensenhandel in Nederland. De ministeries van Justitie en Veiligheid en Volksgezondheid, Welzijn en Sport bespreken de concrete invulling van de verdere uitvoering van het programma in 2023 samen met andere relevante belanghebbenden. Ook zijn er rondetafelgesprekken over het nieuwe programma met alle partners in het veld. Doel hiervan is om informatie te verzamelen over wat er zowel op korte termijn als op de lang termijn nodig is. Er is zowel een werkgroep met de belangrijkste partners opgericht als een stuurgroep geïnstalleerd. Beide bestaan uit overheidspartners en NGO's, zodat alle partners in het veld betrokken zijn binnen het programma. De stuurgroep besluit over alle voorstellen van alle partners. Hiervoor hanteren ze een tweeledige aanpak. Ze vragen aan alle belanghebbenden korte termijn projecten en proefprojecten in te dienen die in 2023 kunnen worden georganiseerd en uitgevoerd. Tegelijkertijd bekijken ze de lange termijn behoeften en stellen ze daarvoor een programma op. Ze nemen de korte termijn projecten en proefprojecten in aanmerking voor het geval deze na 2023 moeten worden voortgezet.²²³ De structurele investering in het programma 'Samen tegen Mensenhandel' zorgt voor het versterken van de aanpak van het voorkomen en bestrijden van mensenhandel in Nederland. De structurele financiering van dit programma is ook vastgelegd in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet in 2021 om de continuïteit ervan te waarborgen.²²⁴

11.2 Opsporing, identificatie en informatieverstrekking

Nederlandse deelname EMPACT-programma

In 2022 startte het European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT) met twee nieuwe programma's gerelateerd aan mensenhandel (8.6 Westelijke Balkan inzake mensenhandel en 8.7 Zuidoostelijk partnerschap inzake mensenhandel). Nederland neemt alleen deel aan het nieuwe

221 EMN Glossary 8.0, 'Trafficking in human beings'

222 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 7 Februari 2022, 3823397. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 28638/31015, nr. 206.

223 Informatie aangeboden door het ministerie van Justitie en Veiligheid op 26 Januari 2023.

224 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap op 7 Februari 2022, 3823397. *Kamerstukken II*, 2021-2022, 28638/31015, nr. 206.

EMPACT-programma Zuidoostelijk partnerschap inzake mensenhandel (8.7) onder (co)leiding van Frankrijk en Spanje. De aanleiding van deze deelname is aanpakken van mensenhandel-activiteiten door georganiseerde criminele groepen en het signaleren van slachtoffers uit de regio's die vallen onder het Zuidoostelijk Partnerschap.

Het EMPACT-programma heeft vier doelen:

- Het identificeren en bestrijden van georganiseerde criminele groepen in en door de Europese Unie die zich bezighouden met mensenhandel met als doel seksuele, arbeids- of andere vormen van uitbuiting. De verdachten en/of slachtoffers hierbij zijn afkomstig uit landen van het Zuidoostelijk Partnerschap (vooral Oekraïne en Moldavië en waar relevant ook Armenië, Azerbeidzjan en Georgië). Bijzondere aandacht gaat uit naar de uitbuiting van tijdelijke ontheemden uit Oekraïne;
- Het opzetten van een platform samen met de EU-lidstaten, Oekraïne, en waar relevant ook andere Zuidoostelijke partnerlanden. Door dit platform wordt op strategisch en operationeel niveau informatie en deskundigheid uit gewisseld en gedeeld, met als doel de kennis, de samenwerking en de effectiviteit van de operationele activiteiten, zoals onderzoeken, te vergroten;
- Het ondersteunen en vergemakkelijken van onderzoeken naar mensenhandel netwerken in Europa die slachtoffers uit vooral Oekraïne, maar ook Zuidoostelijke partnerlanden, uitbuiten;
- Het bespreken hoe een strategische en operationele samenwerking met de ELA (Europese Arbeidsautoriteit) tegen arbeidsuitbuiting kan worden opgezet en versterkt.²²⁵ (Zie sectie 3.2 voor meer informatie)

Publicatie monitor over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling

Deze beleidsontwikkeling betreft niet alleen slachtoffers van mensenhandel uit landen van buiten de Europese Unie maar ook Nederlanders en EU-burgers.

De door de Nationaal Rapporteur gepubliceerde Slachtoffermonitor Mensenhandel 2016-2020 onderstreept onder meer het belang van een versterkte aanpak van arbeidsuitbuiting.²²⁶ Naar aanleiding van deze Slachtoffermonitor Mensenhandel kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 7 februari 2022 aan dat de Nederlandse Arbeidsinspectie een monitor over arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling zou publiceren. Deze monitor is gebaseerd op rapportages en inzichten uit 2020 en 2021 en is in juli 2022 gepubliceerd.²²⁷ Daarnaast startte een regionale pilot (pilot Oost-Brabant) om een regionale monitor over arbeidsuitbuiting te ontwikkelen en te implementeren.²²⁸ Door de implementatie van (regionale) monitoren over arbeidsuitbuiting wordt informatie verzameld over kwetsbare sectoren en over plaatsen waar potentiële slachtoffers van arbeidsuitbuiting zich zouden kunnen bevinden. Ook kan informatie worden verzameld van concrete gegevens over de slachtoffergroep en hun achtergrond. De bredere doelstelling van deze beleidsontwikkeling is het versterken van de aanpak van arbeidsuitbuiting als vorm van mensenhandel.²²⁹ (Zie sectie 4.2 voor meer informatie)

²²⁵ Informatie aangeboden door de nationale coördinator EMPACT mensenhandel van Nederland op 10 Februari 2023.

²²⁶ Kamerstukken II, 2021-2022, 28638/31015, nr. 206.

²²⁷ Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), 'Monitor arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling 2020-2021'

²²⁸ Kamerstukken II, 2021-2022, 28638/31015, nr. 206.

²²⁹ Kamerstukken II, 2021-2022, 28638/31015, nr. 206.

12 Terugkeer

In 2022 zijn twee uitspraken van rechtbanken op nationaal en Europees niveau aanleiding geweest voor beleidsontwikkelingen op het gebied van terugkeer.

- Door een uitspraak van de Bestuursrechtspraak van de Raad van State moet de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) nu ook een terugkeerbesluit afgeven als migranten uit landen van buiten de Europese Unie op medische gronden uitstel van terugkeer krijgen;
- Door een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie is de rol van nationale rechters tijdens detentiezaken van migranten uit landen buiten de Europese Unie verduidelijkt.

Naar aanleiding van een evaluatie uitgevoerd door de IND is het toegankelijkheidsonderzoek door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) stopgezet. Verder is afgelopen jaar, naast Oekraïne (zie [sectie 3.2](#)), voor verschillende groepen uit zowel Afghanistan, Rusland als Sudan een verlenging van het besluit- en vertrekmoratorium ingezet om de veranderende situaties in deze landen verder te onderzoeken.

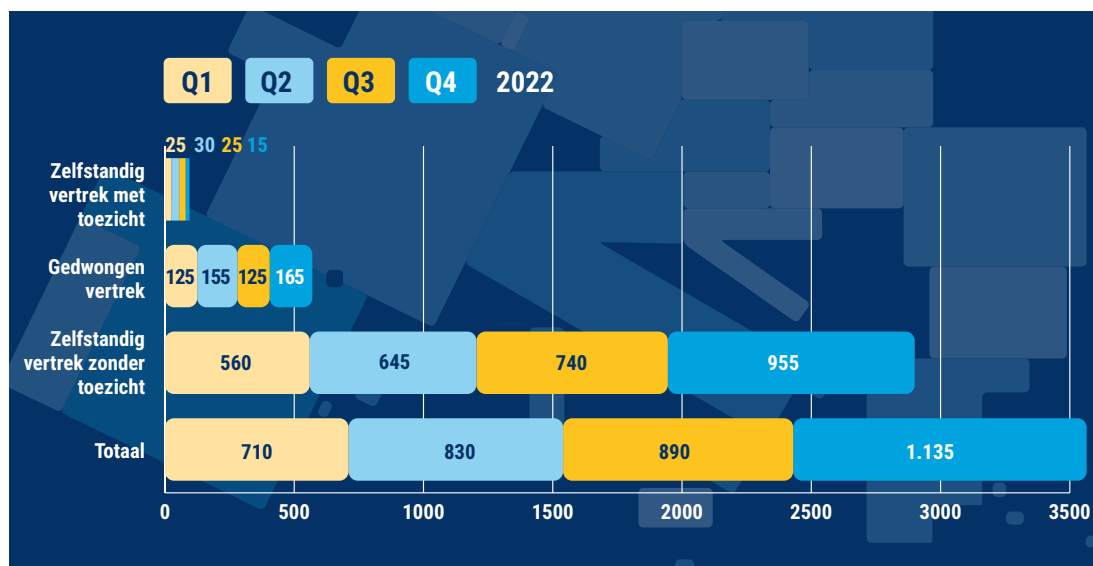
Terugkeer

Het proces waarbij een onderdaan van een derde land, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeer- verplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- Zijn land van herkomst;
- Een land van doorreis overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen;
- Een ander derde land waarnaar de betrokken onderdaan van een derde land besluit vrijwillig terug te keren en waar deze wordt toegelaten.²³⁰

Figuur 10.
Terugkeer van derde-landers per kwartaal en soort terugkeer in 2022.

Bron: Eurostat,
Third-country nationals returned following an order to leave, by type of return, citizenship, country of destination, age and sex – quarterly data.



12.1 Algemene beleidsontwikkelingen over terugkeer

DT&V stopt met toegankelijkheidsonderzoek

De IND heeft het medisch terugkeerbeleid geëvalueerd zoals dat in 2018 is ingevoerd naar aanleiding van het arrest Paposhvili tegen België (13 december 2016) van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Bij dit medische terugkeerbeleid moest de DT&V voorafgaand aan de uitzetting uitzoeken of de nodig medische zorg toegankelijk was voor de migrant in het land van terugkeer (toegankelijkheidsonderzoek). Uit de evaluatie bleek het toegankelijkheidsonderzoek onvoldoende bij te dragen aan daadwerkelijke terugkeermogelijkheden voor migranten uit landen buiten de Europese Unie. Daarom besloot de regering op 20 mei 2022 dat de DT&V geen toegankelijkheidsonderzoek meer hoeft te doen in asielzaken als de IND de verklaring dat de noodzakelijke toegang tot gezondheidszorg niet beschikbaar is van de migrant, wiens verblijfaanvraag is afgewezen, aanvaardt. De betrokken migranten uit landen van buiten de Europese Unie moeten wel nog steeds overtuigend aantonen dat de noodzakelijke medische behandeling bij terugkeer niet toegankelijk is. De Vreemdelingencirculaire 2000 is hierop aangepast.²³¹

IND moet terugkeerbesluit afgeven bij uitstel van terugkeer op medische gronden

Naar aanleiding van een besluit²³² van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 8 juni 2022 moet de IND nu ook een terugkeerbesluit afgeven als migranten uit landen buiten de Europese Unie op medische gronden uitstel van terugkeer krijgen (artikel 64 Vreemdelingenwet 2000).²³³ Vooreen gebeurde dit niet. Op 30 september 2022 is de Vreemdelingencirculaire (Vc) 2000 op 30 september 2022 hierop gewijzigd. Door deze wijziging is het nationale beleid in overeenstemming gebracht met recente jurisprudentie.

12.2 Gedwongen terugkeer en detentie

Verlenging besluit- en vertrekmoratorium migranten uit Afghanistan

Door een onzekere situatie in verband met veiligheidsrisico's in Afghanistan is het besluit- en vertrekmoratorium voor migranten uit Afghanistan op 25 februari 2022 met zes maanden verlengd. Dit betekent dat er een verlenging was van de periode waarin de IND tijdelijk geen beslissingen neemt op asielaanvragen van deze mensen en afgewezen asielaanvragers niet worden teruggestuurd door de DT&V naar Afghanistan.²³⁴ Een besluit- en vertrekmoratorium kan worden ingesteld wanneer de veiligheidssituatie in een land van herkomst zich snel ontwikkelt of wanneer meer informatie nodig is over hoe de situatie zich zal ontwikkelen. Zonder voldoende actuele informatie kan de IND geen risico-beoordeling van het land maken. Op 28 maart 2022 publiceerde het ministerie van Buitenlandse Zaken een officieel landenrapport over Afghanistan waarin de situatie in Afghanistan sinds de machts-overname door de Taliban werd beschreven. Het willekeurige geweld nam grotendeels af doordat er geen gevechten meer plaatsvonden tussen de regeringstroepen en de Taliban. Ook worden er minder burgerslachtoffers gemeld door de afgenomen gevechten. Op basis van het rapport is er dus geen sprake van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 15, onder c), van de Kwalificatierichtlijn. Hierin staat dat de mate van willekeurig geweld zo hoog is dat een burger louter door zijn aanwezigheid een reëel risico op ernstige schade loopt. Het doel van het besluit- en vertrekmoratorium was om de besluitvorming en terugkeer op te schorten, omdat er geen tijd was om een verbetering van de algemene veiligheidssituatie in Afghanistan af te wachten en adequate informatie niet toegankelijk was. Het landenrapport van 28 maart 2022 gaf aanleiding om het besluit en het vertrekmoratorium weer te beëindigen. Hetgeen gebeurde op 30 juni 2022.²³⁵

²³¹ Kamerstukken II, 2022-2023, 19637, nr. 2893; Staatscourant, 2022, nr. 25406.

²³² ECLI:NL:RVS:2022:1530

²³³ Staatscourant, 2022, nr. 25406.

²³⁴ Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Decision and departure moratorium on afghan asylum applications extended'

²³⁵ Kamerstukken II, 2021-2022, 19637, nr. 2912; Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'IND will decide on Afghan asylum applications again'

Verlenging besluit- en vertrekmoratorium voor Sudanese die deel uit maken van de politieke oppositie

Naar aanleiding van drie uitspraken²³⁶ door de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 15 december 2021 is de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid genoodzaakt onderzoek te doen naar de veiligheid van politieke tegenstanders in Sudan. Door deze uitspraken is op 24 februari 2022 een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld voor Sudanese die (in Nederland) politieke activiteiten hebben verricht tegen de Sudanese autoriteiten. Hierdoor neemt de IND tijdelijk geen beslissingen op asielaanvragen van deze groep Sudanese en is de terugkeer van deze groep naar Sudan tijdelijk stopgezet. Op 23 augustus 2022 is het besluit- en vertrekmoratorium met zes maanden verlengd.²³⁷

Verlenging besluit- en vertrekmoratorium voor Russische dienstplichtigen

Er ontbreekt eenduidige en betrouwbare informatie over de omvang van de gedwongen inzet van Russische dienstplichtigen in de oorlog in Oekraïne. Het huidige officiële landenrapport (2021) over de Russische Federatie dateert van vóór de invasie van Oekraïne en biedt niet de nodige informatie. Daarom kondigde de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 29 juni 2022 een besluit- en vertrekmoratorium aan voor Russische dienstplichtigen voor een periode van zes maanden. Door dit besluit neemt de IND tijdelijk geen beslissingen op asielaanvragen van Russische dienstplichtigen en is de terugkeer van deze groep naar de Russische Federatie tijdelijk stopgezet. De vrijgestelde groep bestaat uit Russische mannen tussen 18 en 27 jaar, die of weigeren dienst te nemen in het leger of deserteren vanwege de oorlog in Oekraïne.²³⁸ Op 29 december 2022 is het moratorium met zes maanden verlengd.²³⁹

Verduidelijking rol nationale rechters tijdens detentiezaken van vreemdelingen die onder de terugkeerrichtlijn, opvangrichtlijn en Dublinverordening vallen

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft op 8 november 2022 geoordeeld dat een nationale rechter ambtshalve moet nagaan of een detentiemaatregel ten aanzien van een illegaal verblijvende vreemdeling die onder de terugkeerrichtlijn, opvangrichtlijn of Dublinverordening valt, rechtmatig is. In deze uitspraak stelt het Hof van Justitie van de Europese Unie dat de nationale rechters in de beoordeling van deze besluiten voortaan op eigen initiatief, naast alle elementen die ter kennis zijn gebracht en aangevuld tijdens de gevoerde procedure, de niet-naleving van een uit EU-recht voortvloeiende voorwaarde voor rechtmatigheid aan de orde stellen (ECLI:EU:C:2022:858). Eerder moesten in Nederland illegaal verblijvende vreemdelingen die onder de terugkeerrichtlijn, opvangrichtlijn of Dublinverordening vallen op eigen initiatief aanvoeren op welke gronden het besluit tot inbewaringstelling niet in overeenstemming was met de toepasselijke wettelijke voorschriften. Ook kon de rechter niet op eigen initiatief de uit de EU-recht voortvloeiende voorwaarden voor inbewaringstelling onderzoeken. Door deze uitspraak is de rol van rechters in EU-lidstaten tijdens detentiezaken van illegaal verblijvende vreemdelingen die onder de terugkeerrichtlijn, opvangrichtlijn of Dublinverordening vallen, waaronder (afgewezen) asielaanvragers, verduidelijkt.

12.3 Implementatie van een EU-overnameovereenkomst

Aansluiting Readmission Case Management System (RCMS)

In 2022 ondersteunde Nederland de uitvoering van de EU-overnameovereenkomst met Pakistan door zich aan te sluiten op het Readmission Case Management System (RCMS). Het Readmission Case Management System is een systeem dat wordt gebruikt om de terugkeer van migranten naar hun land van herkomst te beheren en te coördineren. Het omvat verschillende aspecten van het terugkeerproces, zoals het vastleggen en bijhouden van gegevens over de betrokken migranten, het beoordelen van hun terugkeerbaarheid en het faciliteren van de benodigde administratieve en logistieke stappen.²⁴⁰

236 De drie uitspraken zijn: CLI:NL:RVS:2021:2792, ECLI:NL:RVS:2021:2793, ECLI:NL:RVS:2021:2794

237 *Kamerstukken II*, 2021-2022, 19637, nr. 2957.

238 Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), 'Temporary stop decisions for Russian conscripts'

239 Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid op 13 December 2022, 4355586.

240 IOM, 'Readmission Case Management System (RCMS)', 6 mei 2022.

13 Migratie en internationale samenwerking

Nederland werkt actief samen met andere landen en internationale organisaties om een effectieve aanpak van migratie te bevorderen. Zo neemt Nederland onder meer deel aan verschillende EU-initiatieven en –programma's gericht op migratie, zoals het Gemeenschappelijk Immigratiebeleid.²⁴¹ Ook neemt Nederland deel aan internationale platforms zoals de Verenigde Naties (VN), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Wereldbank om migratie gerelateerde kwesties te bespreken en beleid te ontwikkelen en worden medewerkers van Rijksoverheid uitgezonden om andere landen te ondersteunen op het gebied van asiel en migratie. Hiermee wil Nederland bijdragen aan het voorkomen van irreguliere migratie naar Nederland en het voorspelbaarder maken van de (asiel)instroom.²⁴²

Herziene strategie voor 'Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' (BHOS)

Er is een recordaantal van 100 miljoen vluchtelingen en ontheemden in de wereld. Dit komt onder andere door de COVID-19-pandemie, klimaatverandering, de oorlog in Oekraïne en andere mondiale ontwikkelingen. Door deze ontwikkeling is ook het aantal irreguliere migranten dat naar Nederland komt toegenomen en is de druk op de buitengrenzen verhoogt. Als reactie op deze ontwikkeling kondigde Nederland een herziene strategie voor 'Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking' (BHOS) aan op basis van het regeerakkoord 2021-2025.²⁴³ In het kader van migratie zijn de doelstellingen van deze nieuwe BHOS-strategie:

- het bevorderen van vrijwillige terugkeer;
- het terugdringen van irreguliere migratie;
- het tegengaan van radicalisering;
- het vergroten van de opvang in de regio.

Hiermee wordt gestreefd naar een meer coherente en gerichte BHOS-strategie.

241 Europa Nu, 'Artikel III-168: Gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid'.

242 Immigratie en Naturalisatiedienst, 'Onze organisatie'.

243 Rijksoverheid, 'Beleidsnotitie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: Doen waar Nederland goed in is'.

Bijlage A – Methodologie en definities

Methodologie

Dit Jaaroverzicht is vooral het resultaat van 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. 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 die 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 migratie gerelateerde onderwerpen veel aandacht in de media hebben gekregen. Een belangrijke bron van informatie over de maatschappelijke debatten vormen de wekelijkse Nieuwsberichten Migratierecht.nl, een digitale uitgave van Sdu Uitgevers. Naast een algemene inventarisatie van asiel- en migratie-gerelateerde onderwerpen 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 cijfers, deze cijfers kunnen afwijken van de gehanteerde nationale cijfers aangezien Eurostat andere definities hanteert. Om de vergelijkbaarheid tussen de jaaroverzichten van de EMN-lidstaten en waarnemende landen te bevorderen is er voor 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*.²⁴⁴ De door het EMN ontwikkelde begrippenlijst heeft onder andere als doel om de vergelijkbaarheid uitgewisselde informatie tussen de EU-lidstaten te vergroten.

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 belangrijke 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 Nederland. De Nationaal Rapporteur monitort de effecten van het beleid dat op deze terreinen wordt

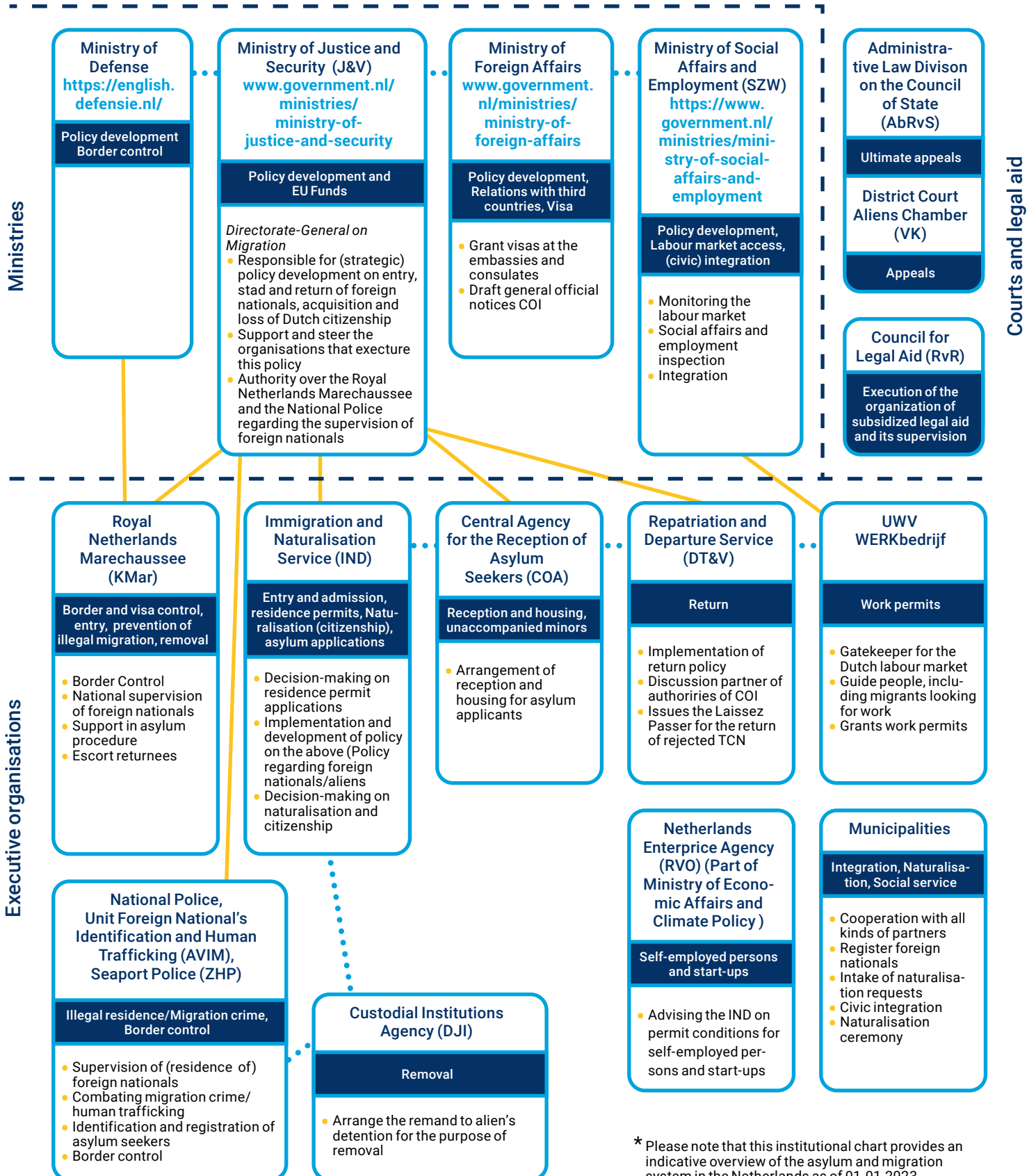
gevoerd en doet aanbevelingen om de aanpak van mensenhandel en seksueel geweld tegen kinderen te verbeteren.

- 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)*



* Please note that this institutional chart provides an indicative overview of the asylum and migration system in the Netherlands as of 01-01-2023.