

20^e 2005
2025
EDITIE

Jaaroverzicht 2024

Migratie en asiel in Nederland

Jaaroverzicht 2024

Migratie en asiel in Nederland

Auteurs

Jasper Gloerich
Frederik Mijnhardt
Veerle Snels
Marloes Streppel

Disclaimer

Dit rapport is zo zorgvuldig mogelijk opgesteld met behulp van deskresearch en bijdragen van experts van de Nederlandse migratieautoriteiten. Er kunnen geen rechten worden ontleend aan de informatie in dit jaaroverzicht.

EMN Nederland

Nationaal contactpunt in Nederland voor het Europees Migratienetwerk (EMN)
Ministerie van Asiel en Migratie (A&M)
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Strategie en Uitvoeringsadvies (SUA)
Afdeling Onderzoek en Analyse (O&A)

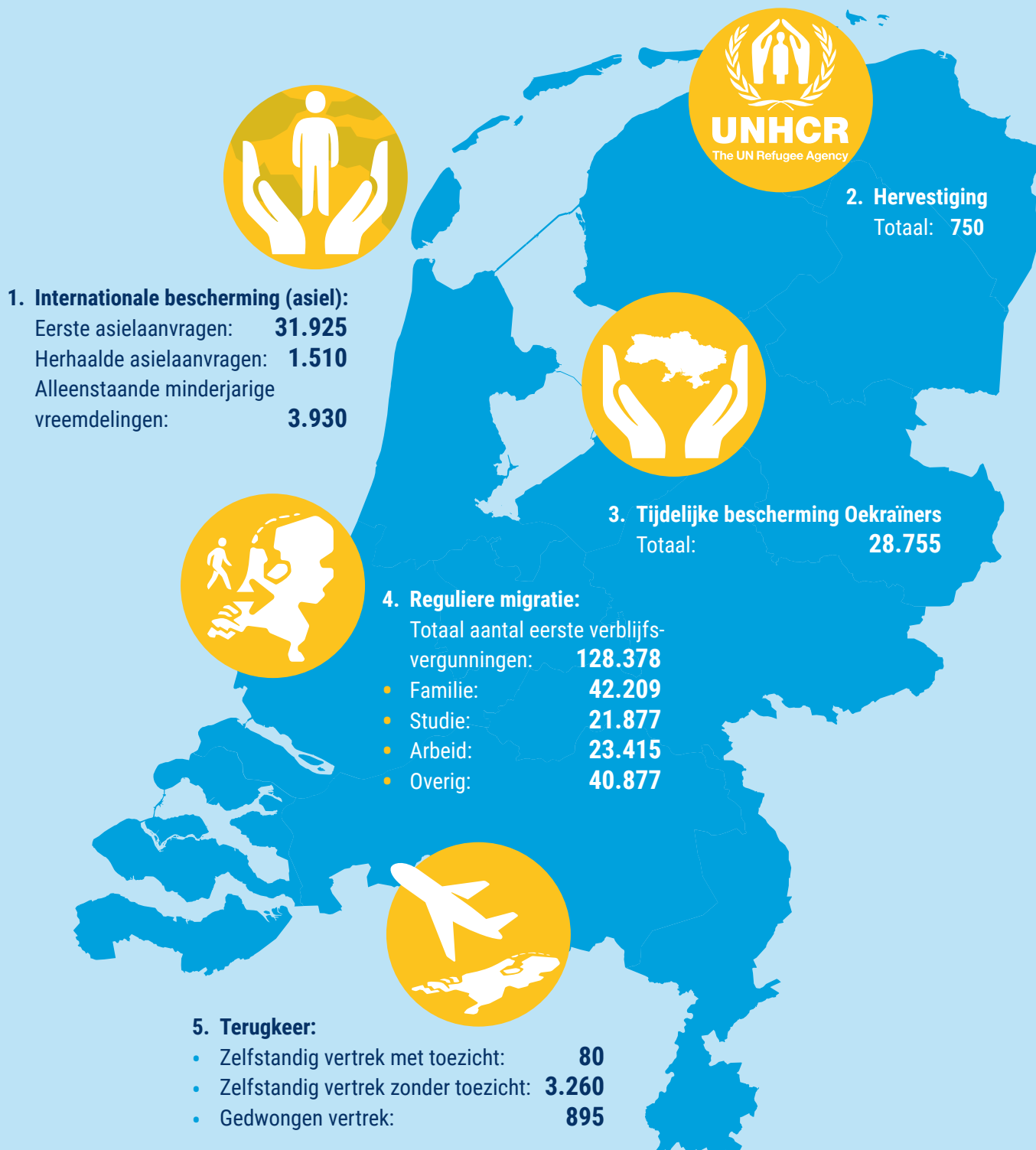
Turfmarkt 147 | 2515XP Den Haag, Nederland
© EMN Nederland

Inhoud

Voorwoord	6
Samenvatting	7
1. Afbakening en verantwoording	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	11
3. Reguliere migratie	18
3.1 Economische migratie	18
3.2 Studiemigratie	20
3.3 Gezinsmigratie	21
3.4 Overige Ontwikkelingen	21
4. Internationale bescherming (asiel)	23
4.1 Wijzigingen beoordelingskader asielaanvragen	25
4.2 Gezinshereniging voor mensen met een asielvergunning (nareis)	27
4.3 Tijdelijke opschorting van beslissingen en vertrek	27
4.4 Behandeltermijnen	29
4.5 Opvang	30
5. Oekraïne	33
5.2 Beëindiging van Tijdelijke Bescherming en terugkeer	35
5.3 Wijzigingen ten aanzien van rechten en plichten onder de RTB	36
6. Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen	37
6.1 Bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen	38
7. Integratie	39
7.1 Inburgering	41
7.2 Arbeidsmarkt en vaardigheden	42
8. Nederlanderschap en staatloosheid	45
8.1 Nederlanderschap	46
8.2 Staatloosheid	46
9. Grensbeheer en visumbeleid	47
9.1 Het Schengengebied	47
9.2 Overige ontwikkelingen	49
10. Mensensmokkel en irreguliere migratie	50
10.1 Mensensmokkel	50
10.2 Irreguliere migratie	51

11. Mensenhandel	52
12. Terugkeer	54
12.1 Gedwongen terugkeer	54
12.2 Vrijwillige terugkeer en terugkeerondersteuning	55
12.3 Vreemdelingenbewaring	56
13. Migratie en ontwikkeling	57
14. Bijlage A – Methodologie en definities	58
15. Bijlage B – Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid	60
16. Organogram	63

Migratiecijfers van Nederland in 2024



Voorwoord



Beste lezer,

2024 was een jaar van toenemende geopolitieke instabiliteit en ingrijpende ontwikkelingen op het gebied van asiel- en migratiebeleid, in Nederland en verder in Europa. Met dit jaaroverzicht bieden we inzicht in deze ontwikkelingen, zowel voor professionals als andere geïnteresseerden.

We brengen het jaaroverzicht dit jaar voor de twintigste keer uit. Asiel en migratie zijn in die twee decennia voortdurend onderwerp van gesprek geweest. Niet alleen in de politiek, maar ook in de maatschappij en de media. In de eerste editie waren de invoering van de kennismigrantenregeling en de verlenging van de geldigheidsduur van een asielvergunning belangrijke thema's. Nu, twintig jaar later, blijft het aantrekken van kennismigranten van belang, met de implementatie van de herziene richtlijn voor een Europese Blauwe Kaart. Ook de geldigheidsduur van een asielvergunning is weer onderwerp van gesprek.

Twintig jaar geleden was de implementatie van de allereerste Europese richtlijnen op het gebied van asiel en migratie een van de redenen voor de start van het Europees Migratienetwerk (EMN). Op 14 mei 2024 werd het Asiel- en Migratiepact van de Europese Unie officieel aangenomen door de Raad van de EU. In Nederland stond 2024 in het teken van het nieuwe kabinet-Schoof. Het gekozen speerpunt 'het strengste asielbeleid ooit' was bepalend voor de ontwikkelingen in het beleid en leidde onder andere tot een nieuw ministerie van Asiel en Migratie. In het publieke en politieke debat kwamen onder meer de asielnoodmaatregelenwet, de overbezetting van Ter Apel en het tweestatusstelsel veelvuldig aan bod.

Het jaaroverzicht van EMN Nederland is gebaseerd op de Nederlandse bijdrage aan het internationaal vergelijkende EMN Asylum and Migration Overview (AMO) van het European Migration Network. Net als in de voorgaande edities bieden we met dit Nederlandstalige jaaroverzicht inzicht in de beleidsontwikkelingen, uitdagingen en nieuwe accenten en aandachtspunten in wetgeving en richtlijnen van het afgelopen jaar, met oog voor de achterliggende juridische, geopolitieke en praktische overwegingen.

Daarmee voegen we een nieuw hoofdstuk toe aan de al twintig jaar durende missie van EMN Nederland om objectieve en relevante informatie over migratie en asiel aan te bieden, voor een beter begrip en een constructieve dialoog. We hopen dat het jaaroverzicht, nu en in de toekomst, bijdraagt aan een breed en genuanceerd bewustzijn van migratie- en asielvraagstukken.

Hans Lemmens

Coördinator EMN Nederland

Samenvatting

Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten Het jaar 2024 stond in het teken van de formatie van een nieuw kabinet, met als speerpunt het 'strengste asielbeleid ooit'. Daarnaast wilde het kabinet zich richten op een 'selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid'. Hiertoe werd een nieuw ministerie van Asiel en Migratie opgericht. Eind 2024 werd het Nederlandse implementatieplan voor het Europese Asiel- en Migratiepact ingediend bij de Europese Commissie. In het politieke en maatschappelijke debat kwamen de volgende onderwerpen aan bod: de invoering en voorgenomen intrekking van de Spreidingswet, de beëindiging van de rijksbijdrage voor de Landelijke Vreemdelingenvoorziening, dwangsommen voor het COA vanwege de overbezetting van Ter Apel, de asielnoodmaatregelenwet en het tweestatusstelsel, interlandelijke adoptie, gematigde bevolkingsgroei en de balans tussen voor- en nadelen van de internationalisering in het hoger onderwijs.

Reguliere migratie De implementatie van de herziene Europese blauwe kaart-richtlijn resulteerde onder andere in lagere salariseisen bij de aanvraag van een blauwe kaart. Hiermee sluit de blauwe kaart beter aan bij de nationale kennismigrantenregeling. Wegens signalen van misbruik stopte de speciale regeling voor Aziatische horecamedewerkers. Voor het behandelen van aanvragen in het kader van studiemigratie gebruikt Nederland sinds maart 2024 een efficiënter geautomatiseerd systeem. Op het gebied van gezinsmigratie kwam er een wettelijke basis voor fraudeonderzoek bij schijnrelaties. Verder zijn verblijfsvergunningen voor vermogende investeerders afgeschaft vanwege misbruikrisico en is het openbare ordebeleid aangescherpt. Verblijfsrecht voor onbepaalde tijd kan sindsdien vaker geweigerd worden aan migranten met strafrechtelijke antecedenten, ook als zij in Nederland zijn geboren of opgegroeid.

Internationale bescherming (asiel) Om de beoordeling van asielaanvragen meer in lijn te brengen met andere lidstaten, vonden in 2024 wijzigingen plaats in de geloofwaardigheidsbeoordeling van asiel-aanvragen en het beleid voor asielzoekers die tot kwetsbare groepen behoren. Daarnaast hebben uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) geleid tot wijzigingen in de beoordeling van asielaanvragen op grond van politieke overtuiging, de algemene veiligheidssituatie in een land van herkomst en vereenzelviging met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw. Ook is het besiskader voor nareis van meerderjarige kinderen verduidelijkt, naar aanleiding van een motie. Voor Libanon en Syrië is een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld, voor Soedan en de Palestijnse gebieden is het moratorium juist beëindigd. Tot slot zijn in 2024 verschillende maatregelen genomen en aangekondigd om de druk op de asielopvang te verlichten.

Oekraïne Sinds juni 2024 moet de IND binnen 4 weken beoordelen of iemand recht heeft op tijdelijke bescherming. Dit versnelt de procedure en voorkomt misbruik van opvangplekken. Ook trad de Tijdelijke Wet Opvang Ontheemden Oekraïne (TWOO) in werking, die verantwoordelijkheden bij gemeenten legt en zorgt voor meer bestuurlijke structuur. Voor mensen uit niet-EU/EFTA-landen die voor het uitbreken van de oorlog een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne hadden, is de tijdelijke bescherming beëindigd. In januari 2024 oordeelde de Raad van State dat deze beëindiging terecht was. Dit leidde tot vragen aan het Europese Hof, dat in december 2024 bevestigde dat lidstaten de tijdelijke bescherming voor deze groep mochten beëindigen. Daarnaast zijn er maatregelen genomen om de zelfredzaamheid van ontheemden te bevorderen, zoals een eigen bijdrage en strengere regels rond leefgeld.

Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen In 2024 is de regelgeving over de inbewaringstelling van alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) verduidelijkt. De wetswijzigingen in het Vreemdelingenbesluit 2000 zorgen voor een betere afstemming op de EU-regelgeving en waarborgen de bijzondere positie van amv's. Voor andere kwetsbare groepen zijn er dit jaar geen ontwikkelingen geweest.

Integratie De beleidsontwikkelingen van 2024 richtten zich op het verbeteren van de integratie van statushouders via inburgering, werk en huisvesting. De eindtermen van het inburgeringsexamen werden vernieuwd. Statushouders kregen een reiskostenvergoeding om naar de gemeente van hun

inburgeringstraject te reizen, en de hotel- en accommodatieregeling werd aangepast om de doorstroom van statushouders naar permanente woningen te versnellen. Daarnaast startten gemeenten een pilot waarin statushouders direct een baan aangeboden kregen en kwamen er subsidies voor werkgevers die statushouders ondersteunen en voor het programma 'Taalbuddy's op het werk'.

Nederlanderschap en staatloosheid In 2024 zijn er geen beleidsontwikkelingen geweest op het gebied van Nederlanderschap of staatsloosheid.

Grensbeheer en visumbeleid Nederland werkte dit jaar aan effectiever grensbeheer en visumbeleid. De minister van Asiel en Migratie stelde de verplichte nationale strategie in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer vast, die voortkomt uit de verplichtingen die Nederland als Schengenland heeft aan de buitengrenzen van het Schengengebied. Daarnaast kwam er een pilot met digitale reisdocumenten op Nederlandse luchthavens en werd het gebruik van biometrie bij automatische grenscontroles wettelijk mogelijk gemaakt. Er kwam een luchthaventransitvisumplicht voor passagiers uit Tsjaad, Senegal, Mauritanië en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Ook voerde Nederland tijdelijke grenscontroles in aan de grenzen met Duitsland en België.

Mensensmokkel en irreguliere migratie Samen met Europese partners versterkte Nederland in 2024 de aanpak van mensensmokkel en irreguliere migratie. De Calais-groep sprak concrete maatregelen af, zoals betere informatie-uitwisseling en het tegengaan van online smokkelreclames. Ook sloot Nederland zich aan bij het EU-voorstel voor een Wereldwijde Alliantie tegen migrantensmokkel. Verder stopte de overheid na een rechterlijke uitspraak met het zonder toestemming doorzoeken van telefoons van aangehouden irregulier verblijvende migranten, vanwege gebrek aan wettelijke grondslag.

Mensenhandel Nederland versterkte in 2024 de aanpak van mensenhandel met een vernieuwd Actieplan binnen het bestaande programma 'Samen tegen Mensenhandel'. De nadruk ligt op betere samenwerking tussen overheidsinstanties en maatschappelijke partners, snellere ondersteuning van slachtoffers en een brede aanpak van daders. Een zesde actiepoint werd toegevoegd om minderjarige slachtoffers beter te beschermen.

Terugkeer In 2024 voerde Nederland meerdere wijzigingen door in het terugkeerbeleid, gericht op vrijwillige terugkeer, detentie en juridische duidelijkheid. De langdurige samenwerking met de IOM werd verlengd en de financiële ondersteuning voor herintegratie aangepast. De Raad van State bepaalde dat elk terugkeerbesluit een specifiek land moet noemen, ook bij onduidelijkheid over nationaliteit. Ook werd gedwongen terugkeer naar Algerije weer mogelijk. Tot slot scherpste Nederland de regels aan rond detentie van migranten, onder andere door de informatievoorziening te verbeteren met duidelijke uitleg over rechten in begrijpelijke talen.

Migratie en ontwikkeling Nederland zette in op samenwerking met landen van herkomst en doorreis om irreguliere migratie en mensenhandel te beperken. De start van een nieuwe fase van het COMPASS-programma (2024–2027) onderstreepte deze inzet. COMPASS ondersteunt veilige migratie en bescherming van migrantenrechten in 14 landen.

1 Afbakening en verantwoording

Het asiel- en migratiedomein is uiterst dynamisch. Elk jaar brengen de EU-lidstaten veel wijzigingen aan in hun migratiebeleid. Beleidswijzigingen op het gebied van migratie kunnen uiteenlopende redenen hebben, zoals aanbevelingen in beleidsevaluaties, veranderingen in het politieke speelveld, veranderingen in EU wet- en regelgeving, jurisprudentie, maar ook andere (inter)nationale gebeurtenissen.

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

EMN Nederland publiceert al vanaf 2005 elk jaar een Jaaroverzicht Asiel en Migratie¹. Dit EMN Jaaroverzicht biedt een overzicht van de belangrijkste beleidsontwikkelingen op verschillende migratieterrainen in Nederland in 2024. Het gaat hier over migratie van buiten de EU naar Nederland en niet om migratie vanuit andere EU/EER-lidstaten. Die laatste vorm van migratie is onderdeel van het vrij verkeer van personen binnen de Europese Unie en valt daarmee buiten de reikwijdte van het EMN. Thema's die in het jaaroverzicht 2024 aan de orde komen zijn: reguliere migratie (H3), asiel (internationale bescherming, H4), tijdelijke bescherming voor Oekraïners (H5), alleenstaande minderjarige vreemdelingen en andere kwetsbare groepen (H6), integratie (H7), Nederlanderschap en staatloosheid (H8), grensbewaking, visumbeleid en Schengen (H9), irreguliere migratie en mensensmokkel (H10), mensenhandel (H11), terugkeer (H12) en migratie en ontwikkelingssamenwerking (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 2024 plaatsvonden op het gebied van asiel en migratie in Nederland.

Dit rapport is opgesteld met behulp van *deskresearch* en *bijdragen van experts* van de Nederlandse migratieautoriteiten. Voor de cijfers is voornamelijk gebruik gemaakt van de *Eurostat data*. Eurostat-cijfers zijn gebaseerd op definities en categorieën die in lijn zijn met Europese afspraken, maar soms afwijken van nationale definities en categorieën. Hierdoor kunnen Eurostat-cijfers en nationaal gepubliceerde cijfers soms van elkaar afwijken. Meer informatie over de methodiek en het overzicht van de verschillende experts die een bijdrage hebben geleverd is te vinden in bijlage A. Bijlage B geeft een overzicht van de algemene inrichting van het Nederlandse migratie- en asielbeleid en de taken van de betrokken organisaties.

Op basis van dit rapport en de rapporten van andere lidstaten heeft het EMN het Europese EMN-jaaroverzicht over migratie en asiel 2024 samengesteld. Dit internationaal vergelijkend jaaroverzicht en de jaarverslagen van de andere lidstaten zijn beschikbaar op de Europese EMN-website.²

¹ Voorgaande jaaroverzichten zijn te vinden via [de website van EMN Nederland](#).

² Voor meer informatie, zie [de website van het European Migration Network](#).

2 Overkoepelende ontwikkelingen en politiek-maatschappelijke debatten

Migratie en asiel stonden in 2024 hoog op de politieke agenda. Ook de media besteedden er veel aandacht aan. Het nieuwe kabinet-Schoof koos als speerpunt het invoeren van 'het strengste asielbeleid ooit'. De plannen van het nieuwe kabinet om de ingevoerde Spreidingswet weer terug te trekken en de Landelijke Vreemdelingenvoorziening te beëindigen leidden tot veel politieke en maatschappelijke discussie. Het oude kabinet zette een stop op buitenlandse adopties, het nieuwe wil selectiever omgaan met arbeidsmigratie en diende daarnaast een wetsvoorstel in voor een betere balans in de internationalisering van het hoger onderwijs. Op Europees niveau stond het hervormen van het asiel- en migratiebeleid centraal. De Raad van de EU zette een grote stap met het aannemen van het Asiel- en Migratiepact.

2.1 Overkoepelende ontwikkelingen

Kabinetsformatie kabinet-Schoof

Na de val van kabinet-Rutte IV (in juli 2023) en de daaropvolgende Tweede Kamerverkiezingen, stond de eerste helft van 2024 in het teken van de formatie van een nieuw kabinet. De formatie duurde 223 dagen en was op meerdere manieren een opvallend proces. De beoogde coalitie bestond uit de PVV, VVD, NSC en BBB, maar geen van deze partijen leverde een verkenners, informateurs of formateur. Daarnaast werd de formateur niet de nieuwe minister-president, iets wat sinds 1973 niet meer was gebeurd.³

Op 16 mei 2024 bereikten de 4 partijen een hoofdlijnenakkoord onder de titel 'Hoop, lef en trots'.⁴ Richard van Zwol (CDA) kreeg als formateur de taak om binnen 5 weken een kabinet samen te stellen. Op 24 mei werd Dick Schoof, de partijloze secretaris-generaal van het ministerie van Justitie en Veiligheid, naar voren geschoven als kandidaat-premier. Na het verdelen van de overige posten werd het kabinet-Schoof op 2 juli beëdigd.⁵ Het kabinet heeft grote ambities voor het asiel- en migratiebeleid, het heeft aangekondigd 'het strengste asielbeleid ooit' te willen invoeren.⁶

Nieuw ministerie van Asiel en Migratie, regeerprogramma en asielplannen

Het kabinet-Schoof richtte bij zijn beëdiging het ministerie van Asiel en Migratie op en benoemde Marjolein Faber (PVV) tot minister van dit nieuwe departement. Diverse taken en verantwoordelijkheden van het ministerie van Justitie en Veiligheid zijn daarbij overgeheveld naar het ministerie van Asiel en Migratie.⁷ De oprichting van dit ministerie onderstreept het belang dat het nieuwe kabinet hecht aan het aanpakken van het asiel- en migratiebeleid.

Op 13 september 2024 publiceerde het kabinet-Schoof zijn regeerprogramma. Een van de pijlers is het grip krijgen op asiel en migratie. Het kabinet wil dit onder andere bereiken door middel van 'het strengste asielbeleid ooit' en door een 'selectiever en gericht arbeidsmigratiebeleid'.⁸ Voor de aanpak van arbeidsmigratie noemt het kabinet maatregelen zoals het tegengaan van misstanden rond illegale arbeid en uitbuiting en het aanscherpen van de kennismigrantenregeling. Daarnaast wil het kabinet grip krijgen op het aantal internationale studenten en de zogenoemde 'verengelsing' in het hoger onderwijs.⁹

3 Parlement.com, [Kabinetsformatie 2023-2024](#).

4 Rijksoverheid, [Hoofdlijnenakkoord tussen de fracties van PVV, VVD, NSC en BBB](#).

5 Parlement.com, [Kabinetsformatie 2023-2024](#).

6 Rijksoverheid, [Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet](#), 13 september 2024, p. 19.

7 [Besluit instelling Ministerie van Asiel en Migratie](#), 2 juli 2024, nr. 2024001705.

8 Rijksoverheid, [Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet](#), 13 september 2024, p. 19; p. 24.

9 Rijksoverheid, [Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet](#), 13 september 2024, p. 24-26.

Minister Faber presenteerde op 20 december 2024 aan de ministerraad haar plannen voor 'het strenge asielbeleid'. Deze bestaan uit 3 wetsvoorstellen:

- Het eerste voorstel is de invoering van de Asielnoodmaatregelenwet. Deze wet regelt onder andere de afschaffing van de permanente verblijfsvergunningen en verkort de geldigheidsduur van asielvergunningen van 5 naar 3 jaar. Verder bevat het strengere voorwaarden voor nareis en maatregelen om asielprocedures efficiënter te maken.
- Ten tweede stelt de minister een tweestatusstelsel voor, om onderscheid te maken tussen vluchtelingen en mensen die op basis van andere gronden (subsidiare bescherming) recht op asiel hebben. Daardoor kan er een onderscheid gemaakt worden in de rechten van de twee groepen en onder andere het recht op gezinshereniging voor de tweede groep beperkt worden.
- Ten slotte stelt de minister voor om de Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring te wijzigen. Een van de geplande wijzigingen gaat over het strafbaar maken van het weigeren mee te werken aan uitzetting.

De ministerraad ging akkoord met het sturen van de wetsvoorstellen naar de Raad van State voor advies.¹⁰

EU Asiel- en Migratiepact

Op Europees niveau stond 2024 in het teken van het Asiel- en Migratiepact van de EU. Na vier jaar onderhandelen werd dit pact op 14 mei 2024 officieel aangenomen door de Raad van de EU. Het pact bevat 9 nieuwe EU-verordeningen en 1 nieuwe EU-richtlijn, die samen het Europese asiel- en migratiebeleid hervormen.¹¹ Deze nieuwe regelgeving biedt een brede aanpak gericht op veilige buitengrenzen, snelle en efficiënte procedures, solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen EU-landen onderling en het integreren van migratie in internationale partnerschappen.¹² Het Asiel- en Migratiepact is vanaf 12 juni 2026 van toepassing en moet daarom uiterlijk op die datum door alle EU-lidstaten zijn geïmplementeerd.

Op 12 december 2024 diende minister Faber het Nederlandse implementatieplan voor het Asiel- en Migratiepact in bij Europese Commissie. Hierin staat hoe Nederland ervoor gaat zorgen de nieuwe regelgeving op tijd in te voeren.¹³ Op 20 december ging het wetsvoorstel van de implementatie in consultatie.¹⁴

2.2 Belangrijkste politieke en maatschappelijke debatten over asiel en migratie

Invoering en voorgenomen intrekking Spreidingswet

In het **EMN Jaaroverzicht Migratie en asiel in Nederland 2023** is het politieke en maatschappelijke debat over de invoering van de Spreidingswet uitvoerig besproken. Deze wet, die formeel de "Wet gemeenschappelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen" heet, moet zorgen voor voldoende opvangplekken en een evenwichtiger verdeling van asielopvang over provincies en gemeenten.¹⁵

De Eerste Kamer behandelde de Spreidingswet op 15 en 16 januari 2024. Op 16 januari riepen bestuurders van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een gezamenlijke petitie de Eerste Kamer op om voor de Spreidingswet te stemmen.¹⁶ De Eerste Kamerfractie van de VVD besloot de spreidingswet te steunen en week daarmee af van het VVD-partijstandpunt in de Tweede Kamer. Met de steun van de VVD-fractie kreeg het wetsvoorstel een ruime meerderheid in de Eerste Kamer.¹⁷ De Spreidingswet werd op 1 februari 2024 ingevoerd.¹⁸

¹⁰ Rijksoverheid, [Ministerraad stemt in met asielplannen minister Faber](#), 20 december 2024.

¹¹ Ministerie van Buitenlandse Zaken, [Raad stemt definitief in met het nieuwe Asiel- en Migratiepact](#), 17 mei 2024.

¹² Europese Commissie, [Migratie- en asielpact. Een gemeenschappelijk EU-systeem voor migratiebeheer](#), 21 mei 2024.

¹³ Rijksoverheid, [Nederland dient Nationaal Implementatieplan Europees Asiel- en Migratiepact in bij de Europese Commissie](#), 12 december 2024.

¹⁴ Rijksoverheid, [Uitvoerings- en implementatiewet Asiel- en Migratiepact 2026](#), 20 december 2024.

¹⁵ Rijksoverheid, [Spreidingswet treedt per 1 februari in werking](#), 31 januari 2024.

¹⁶ RTVDrenthe, COA, gemeenten en provincies overhandigen petitie aan Eerste Kamer: 'Stem voor de spreidingswet', 16 januari 2024.

¹⁷ NRC, [Midden in formatiegesprekken over rechtse coalitie steunt een verdeelde VVD toch de spreidingswet](#), 16 januari 2024.

¹⁸ Rijksoverheid, [Spreidingswet treedt per 1 februari in werking](#), 31 januari 2024.

In het op 16 mei 2024 door de partijleiders van PVV, VVD, NSC en BBB gepresenteerde hoofdlijnen-akkoord kondigde de toekomstige coalitie het intrekken van de Spreidingswet aan.¹⁹ Het belangrijkste argument van de coalitie was dat het aantal asielaanvragen eerst fors moet dalen, voordat eventueel kan worden nagedacht over een evenwichtigere verdeling van asielopvang. Ook in het op 13 september 2024 gepresenteerde regeerprogramma staat het voornemen om de Spreidingswet in te trekken.²⁰ Veel gemeentelijke en provinciale bestuurders hebben kritiek geuit op dit kabinetsvoornemen.

Hoewel alle 12 Nederlandse provincies op 1 november 2024 aangaven (nog) niet volledig te kunnen voldoen aan de opgave van de Spreidingswet²¹, blijven het COA en de provincies overtuigd van het nut van de Spreidingswet. Volgens het COA hebben de provincies en gemeenten zich flink ingespannen om voor elkaar te krijgen dat er overal meer opvangplekken komen. Het COA en alle 12 commissarissen van de Koning riepen in november op tot behoud van de wet, in ieder geval tot er een nog beter middel bestaat dat 'rust brengt in de opvang en dus ook in de samenleving'.²²

Op 14 november 2024 kondigde minister Faber in de Tweede Kamer aan het wetsvoorstel om de Spreidingswet in te trekken in het eerste kwartaal van 2025 voor advies- en uitvoeringstoetsen voor te leggen.²³

Asielzoekers uit het volle aanmeldcentrum van het COA in Ter Apel komen aan bij een tijdelijke opvang in sporthal De Goorns in Gieten.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Marcel J. de Jong



Beëindiging rijksbijdrage voor Landelijke Vreemdelingenvoorziening

In 2019 is in 5 gemeenten (Amsterdam, Eindhoven, Groningen, Rotterdam en Utrecht) een pilot gestart met het bieden van begeleidings- en opvangvoorzieningen voor migranten zonder recht op verblijf en zonder recht op Rijksopvang, de zogenoemde Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVV).²⁴ Voor de pilot was een financiële bijdrage van de Rijksoverheid beschikbaar en de afspraken tussen de LVV-gemeentes en het Rijk werden vastgelegd in convenanten.²⁵

Deze pilot was een antwoord op de al veel langer lopende maatschappelijke en politieke discussie over hoe om te gaan met deze groep mensen (beter bekend als de 'bed-bad-brood-discussie').²⁶ De discussie riep grote vragen op. Wat is de ondergrens van menswaardige opvang? In hoeverre schrikt het

19 Bureau woordvoering Kabinetsformatie, [Hoofdlijnenakkoord 2024 – 2028 tussen PVV, VVD, NSC en BBB](#), 16 mei 2024.

20 Rijksoverheid, [Regeerprogramma](#), 13 september 2024.

21 NOS, [Hoe de spreidingswet ook regionaal tot verdeeldheid leidt](#), 31 oktober 2024.

22 NOS, [Provincies halen niet de opgave in de spreidingswet](#), 1 november 2024.

23 [Kamerbrief over planning wetgeving hoofdstuk 2 Regeerprogramma](#), 14 november 2024.

24 Rijksoverheid, [Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen](#), 1 juli 2020.

25 [Kamerstukken II](#), 2020 – 2021, 19637, nr. 2749, 28 juni 2021.

26 De Volkskrant, [artikelen over de discussie bed-bad-brood](#).

beperken van deze opvang mensen af om naar Nederland te komen? Wat zijn de maatschappelijke lasten als deze mensen op straat belanden? In welke mate zijn ze eerder geneigd om terug te keren naar hun land van herkomst als de opvang beperkt wordt?

De pilot liep eind 2022 ten einde. In 2020 en 2021 werd de pilot tussentijds geëvalueerd, in 2022 volgde een eindevaluatie,^{27 28 29} gericht op mogelijke voortzetting en uitbreiding van de LVV. Met de val van het kabinet-Rutte IV, dat in het reageerakkoord de wens had opgenomen om de LVV over heel Nederland uit te breiden³⁰, kwamen de gesprekken hierover tot stilstand. De afspraken met de pilotgemeenten en de bijbehorende financiering vanuit het Rijk zijn voortgezet tot eind 2024.³¹

Het kabinet-Schoof wil de rijksbijdrage aan de LVV beëindigen. Hiermee wil het kabinet mensen die niet in Nederland mogen blijven aansporen echt te vertrekken.³² De minister van Asiel en Migratie heeft de Tweede Kamer op 5 september 2024 geïnformeerd over het beëindigen van de rijksbijdrage aan de LVV. Haar besluit is op 4 december 2024 gepubliceerd in de Staatscourant.^{33 34}

Maatschappelijk middenveld

In Nederland zijn er veel maatschappelijke organisaties die zich inzetten voor de samenleving. Bijvoorbeeld vakbonden, religieuze organisaties, goede doelen en milieuorganisaties. Zulke organisaties vormen samen het maatschappelijk middenveld en hebben een belangrijke rol in onze democratie. Ze komen bij de overheid op voor de belangen van hun achterban en kunnen tegenwicht bieden aan beslissingen van de overheid.³⁵

Gemeenten en organisaties uit het maatschappelijk middenveld hebben hun zorgen geuit over het beëindigen van de rijksbijdrage aan de LVV. Ze wezen op de mogelijke gevolgen voor de kwetsbare groep mensen die gebruik maakt van deze voorziening. Ze zouden uit beeld kunnen verdwijnen en in de illegaliteit belanden en een groot risico lopen op uitbuiting, misbruik, honger en slechte gezondheidsomstandigheden. Verder zouden ze hun toevlucht kunnen zoeken in het criminele circuit om te overleven.³⁶ In een motie verzochten 2 Kamerleden uit de oppositie, van Baarle (DENK) en Podt (D66), de regering om actief te voorkomen dat mensen op straat zouden komen te overlijden en gemeenten de nodige ondersteuning te bieden.³⁷ De motie werd aangehouden en is uiteindelijk niet in stemming gebracht.³⁸

Dwangsommen voor het COA vanwege structurele overbezetting Ter Apel

Vanwege de structurele overbezetting van het aanmeldcentrum voor asielaanvragers in Ter Apel legde de voorzieningenrechter in Groningen het COA in 2024 tweemaal een dwangsom op. Aanleiding hiervoor waren 2 kort gedingen aangespannen door de gemeente Westerwolde, omdat het COA zich niet hield aan de afgesproken maximale bezetting van 2.000 asielaanvragers in Ter Apel.

Voorzieningenrechter

Een voorzieningenrechter is een rechter die uitspraak doet in spoedeisende zaken binnen het civiele recht of het bestuursrecht.³⁹

27 Regioplan, [Plan- en procesevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen](#), juli 2020.

28 Verwey-Jonker Instituut, [Tussenevaluatie pilot Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen](#), 5 maart 2021.

29 Regioplan, [Eindevaluatie Landelijke Vreemdelingenvoorziening](#), februari 2022.

30 Coalitieakkoord 2021 – 2025, [Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst](#), 15 december 2021.

31 Kamerbrief, [Verzamelbrief asielopvang](#), 16 december 2024.

32 Rijksoverheid, [Regeerprogramma](#), 13 september 2024.

33 Kamerbrief over beëindiging convenanten Landelijke Vreemdelingen Voorziening, 5 september 2024.

34 [Staatscourant nr. 40224](#), 4 december 2024.

35 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), [Representatie en het maatschappelijk middenveld](#).

36 Trouw, [Opinie: Willen we dat kwetsbare mensen op straat belanden?](#), 7 juli 2024.

37 [Kamerstuk 36600-XX nr. 38](#), 8 november 2024.

38 Tweede Kamer, [Stemmingen](#), 12 november 2024.

39 De Rechtspraak, [Voorzieningenrechter](#).

Op 23 januari 2024 legde de rechter het COA een dwangsom op van €15.000 voor elke dag dat het zich niet aan de maximale bezetting hield, met een maximum van €1.500.000.⁴⁰ In juni was het maximum-bedrag van €1.500.000 bereikt. Dit bedrag moest het COA aan de gemeente Westerwolde betalen.

Ook na juni verbeterde de situatie niet. Daarom liet de gemeente Westerwolde het COA half augustus weten dat ze opnieuw naar de rechter zou stappen als het aantal asielaanvragers in Ter Apel per 1 september 2024 niet onder de 2.000 zou liggen. Omdat dit op 28 augustus nog niet was gelukt, vroeg de minister van Asiel en Migratie het COA om naar elke andere opvanglocatie in Nederland 1 of 2 asielaanvragers over te plaatsen.⁴¹ Desondanks slaagde het COA er niet in om onder de maximale bezetting te blijven en stapte de gemeente Westerwolde in september opnieuw naar de rechter. Het COA en de gemeente Westerwolde bleken er een verschillende manier van tellen op na te houden. Het COA ging alleen uit van de bezetting in de avond en de nacht, terwijl de gemeente ook de bezetting overdag meetelde.⁴² Het ministerie van Asiel en Migratie deelde de opvatting van het COA.⁴³

Op 30 oktober 2024 volgde de uitspraak in het tweede kort geding.⁴⁴ De rechter besliste opnieuw dat het COA zich moest houden aan de met de gemeente afgesproken maximale bezetting. Daarbij oordeelde de rechter dat ook mensen die overdag op de locatie Ter Apel verblijven maar de nacht ergens anders doorbrengen, meetellen voor de bezetting. Een nieuwe dwangsom van € 50.000 per dag is vastgesteld, met een maximum van €5.000.000.⁴⁵

De overbezetting in Ter Apel en de daaropvolgende rechtszaken en dwangsommen hebben in 2024 veel aandacht gekregen in het parlement en de media.^{46 47 48 49}

De wetsvoorstellen asielnoodmaatregelenwet en invoeren tweestatusstelsel

Hoewel de eerste insteek van het kabinet was om asielmaatregelen door te voeren via het staatsnoodrecht, wat leidde tot veel politiek en maatschappelijk debat, bleek dat uiteindelijk juridisch niet haalbaar.⁵⁰

Eind 2024 diende de minister van Asiel en Migratie drie wetsvoorstellen in om het Nederlandse asielbeleid aan te passen (zie [paragraaf 2.1](#)). Deze voorstellen hebben tot uitgesproken reacties geleid bij onder meer de rechterlijke macht en organisaties uit het maatschappelijk middenveld. De Raad van State en de Raad voor de rechtspraak uitten 'grote zorgen' over de aangekondigde asielwetgeving.⁵¹

De instanties reageerden onder andere op de asielnoodmaatregelenwet. Volgens de Raad van State leidt de aangekondigde wetgeving tot 'forse extra werkbelasting' voor de IND, een 'grote werkverzwaring en hoge kosten' bij de rechtspraak en 'structureel meer en langere procedures, in tegenstelling tot wat de minister met de wetsvoorstellen beoogt'. De Raad voor de rechtspraak kwam tot een vergelijkbare conclusie. De woordvoerder van de IND gaf aan dat in het algemeen de snelheid waarmee de wetsvoorstellen tot stand zijn gekomen de IND zorgen baart.⁵²

Ook over de voorgenomen invoering van een tweestatusstelsel hebben de instanties grote zorgen geuit. De Raad van State verwacht dat dit tot meer gerechtelijke procedures en daarmee een veel hogere werklast zal leiden. De Raad van State adviseerde te wachten met het invoeren van de wetsvoorstellen, om eerst de gevolgen voor de asielketen en de rechtsspraak beter in beeld te brengen.⁵³

40 ECLI:NL:RBNNE:2024:129, 23 januari 2024.

41 Kamerbrief over asielzoekers uit Ter Apel, 4 september 2024, nr. 5743161.

42 NOS, *Westerwolde stapt opnieuw naar de rechter om aantal asielzoekers in Ter Apel*, 2 september 2024.

43 Kamerbrief over asielzoekers uit Ter Apel, 4 september 2024, nr. 5743161.

44 ECLI:NL:RBNNE:2024:4250, 30 oktober 2024.

45 De Rechtspraak, *De gemeente Westerwolde krijgt opnieuw gelijk in kort geding over maximale bezetting Ter Apel*, 30 oktober 2024.

46 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Het bericht 'Gemeenten met azc's moeten van minister Faber nog vóór 1 september extra plekken vrijmaken'*, 4 september 2024

47 Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Het bericht 'COA verwacht komende dagen voldoende opvangplekken te hebben in Ter Apel'*, 20 september 2024

48 De Volkskrant, *Maximale dwangsom bereikt, maar aanmeldcentrum Ter Apel blijft overvol*, 11 juni 2024

49 NRC, *Gemeente Westerwolde klaagt COA aan vanwege overvol Ter Apel*, 2 september 2024

50 NOS, *Eerste Kamer tegen gebruik van noodrecht voor asielmaatregelen*, 9 oktober 2024

51 Trouw, *Instanties slaan alarm: Fabers asielwetten hebben 'zeer zorgelijk zwaar effect' op asielketen*, 10 december 2024

52 Ibid.

53 Ibid.

De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) waren eveneens kritisch, met name over de (on)uitvoerbaarheid van de plannen. Bovendien maakten uitvoerende instanties zich zorgen over de beperkte tijd die zij kregen om te reageren op de voorgestelde wetgeving.⁵⁴

Vluchtelingenwerk Nederland (VWN) noemde de asielplannen uit het regeerprogramma van het kabinet-Schoof ineffectief, juridisch onhoudbaar en niet in lijn met Europese verplichtingen. Volgens VWN zal het asiel- en opvangsysteem verder vastlopen door het voorgenomen asielbeleid.⁵⁵

Interlandelijke adoptie

Na een jarenlange politieke en maatschappelijke discussie over adoptie worden nieuwe adopties van kinderen uit het buitenland sinds mei 2024 niet meer in behandeling genomen. Lopende procedures kunnen nog tot 2030 worden afgerond, daarna is het definitief afgelopen.^{56 57} In april 2024 nam de Tweede Kamer een motie aan, waarin het kabinet werd gevraagd met een plan te komen 'waarmee interlandelijke adoptie op zorgvuldige wijze wordt afgebouwd'.⁵⁸

In 2021 werd adoptie uit het buitenland al eens stilgelegd vanwege het rapport van een commissie onder leiding van Tjibbe Joustra.⁵⁹ Volgens dit rapport stelde Nederland zich in het verleden te passief op in het adoptieproces. Het toezicht op procedures was onvoldoende en er was niet ingegrepen bij misstanden die aan het licht kwamen. Voorbeelden van zulke misstanden waren ontvoering, kinderhandel en onethisch handelen van ambtenaren. Sinds de jaren 60 van de vorige eeuw waren dit soort misstanden al bekend. De commissie Joustra betwijfelde of het mogelijk is om het toezicht en de regulering zo in te richten dat het adoptieproces geen kwetsbaarheden meer bevat, maar liet dat aan de politiek.⁶⁰ Eind 2022 maakte de toenmalige minister van Rechtsbescherming adoptie uit 8 landen alsnog mogelijk, maar daar is sinds mei 2024 dus een eind aan gekomen.⁶¹

De meningen over interlandelijke adoptie lopen in Nederland uiteen. Het besluit om er helemaal mee te stoppen maakte veel los bij belanghebbenden. Critici van interlandelijke adoptie zien het besluit van de minister als hét bewijs dat misstanden werden overvleugeld door een ten onrechte geschetst beeld dat adoptie in het belang van het kind zou zijn. Voorstanders zijn juist van mening dat teveel aandacht voor een klein groepje critici interlandelijke adoptie in een te negatief daglicht stelt.⁶²

Gematigde groei, brede welvaart, richtgetallen en het beheersen van arbeidsmigratie

In juli 2022 stelde het kabinet de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 in. Dit deed het kabinet omdat er behoefte was aan duidelijkheid over hoe de overheid kan sturen bij belangrijke veranderingen in de bevolking, zoals vergrijzing en migratie. Op 15 januari 2024 bood de commissie de Tweede Kamer en het kabinet een rapport aan, waarin ze adviseerde om te werken met zogenoemde 'streefwaardes' voor bevolkingsgroei en daarbij verder vooruit te kijken dan één kabinetsperiode.⁶³ De commissie concludeerde dat 'gematigde bevolkingsgroei' naar 19 à 20 miljoen mensen in 2050 het beste is voor het behoud van brede welvaart.⁶⁴

54 Ibid.

55 Vluchtelingenwerk Nederland, *De asielplannen uit het regeerprogramma: alle bezwaren op een rij*.

56 NOS, *Nieuwe adopties uit het buitenland per direct stopgezet*, 21 mei 2024.

57 *Kamerbrief over het afbouwplan interlandelijke adoptie*, 9 december 2024, nr. 5979440.

58 Tweede Kamer, *Motie van het lid Van Nispen over een nieuw plan waarmee interlandelijke adoptie op zorgvuldige wijze wordt afgebouwd*, 11 april 2024.

59 Rijksoverheid, *Rapport Commissie onderzoek interlandelijke adoptie*, 8 februari 2021.

60 NOS, *Voorlopig geen nieuwe adopties uit het buitenland*, 8 februari 2021.

61 NOS, *Kabinet: adoptie uit buitenland in zes jaar afgebouwd*, 9 december 2024.

62 Argos Medialogica, *Al red je er maar één*, 24 juni 2022.

63 Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, *Gematigde groei*, 15 januari 2024.

64 NOS, *Advies aan regering: matig migratie, maar voorkom krimp bevolking*, 15 januari 2024.

Brede welvaart

Brede welvaart is een begrip dat verschillende onderzoeks- en adviesorganisaties gebruiken om het welzijn van mensen aan te duiden.

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) hanteert de volgende definitie, die aansluit bij gangbare internationale definities: 'Brede welvaart betreft de kwaliteit van leven hier en nu en de mate waarin deze ten koste gaat van de brede welvaart van latere generaties of van die van mensen elders in de wereld.'⁶⁵

Volgens het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is brede welvaart een maatstaf voor alles wat mensen van waarde vinden. Behalve om materiële welvaart gaat het daarbij ook om gezondheid, onderwijs, milieu en leefomgeving, sociale cohesie, persoonlijke ontplooiing en (on)veiligheid.⁶⁶

De Sociaal Economische Raad (SER) noemt 3 dimensies van brede welvaart:⁶⁷

- Evenwichtige economische groei, passend bij een duurzame ontwikkeling
- Een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie
- Een redelijke inkomensverdeling

Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviescollege dat het kabinet en parlement adviseert over migratierecht en -beleid. De raad adviseert gevraagd en op eigen initiatief.

Hoewel de staatscommissie erop wees dat sturen op migratie maar beperkt mogelijk is, kwam ze wel met voorstellen over het beperken van laag gewaardeerde arbeidsmigratie, meer grip op de komst van werknemers uit andere EU-landen en een streefcijfer voor het migratiesaldo. Volgens de staatscommissie is asielmigratie vanuit humanitair oogpunt moeilijk te beperken, maar een streefwaarde zou bijvoorbeeld wel kunnen helpen in discussies met de Europese Unie over het verdelen van asielzoekers.

Migratiesaldo

Het verschil tussen immigratie naar en emigratie uit een bepaald gebied gedurende het jaar.⁶⁸

De staatscommissie stelde verder dat bevolkingsgroei enerzijds wenselijk is vanwege de vergrijzing en arbeidsmarkttekorten, maar waarschuwde anderzijds voor ongeremde groei vanwege problemen met huisvesting, sociale cohesie en druk op voorzieningen. Volgens de commissie kan arbeidsmigratie niet het enige antwoord zijn op de vergrijzing, omdat migratie juist weer druk zet op voorzieningen als onderwijs en zorg en migranten zelf ook vergrijzen.

De Adviesraad Migratie bood de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in september 2024 een advies aan over afgewogen arbeidsmigratie. Daarmee bedoelt de raad arbeidsmigratie die niet alleen gebaseerd is op economische belangen, maar ook rekening houdt met maatschappelijke en ecologische gevolgen (brede welvaart).⁶⁹ In 2022 adviseerde de Adviesraad Migratie al dat een streefwaarde voor asielmigratie niet wenselijk is, maar voor arbeidsmigratie eventueel wel.⁷⁰

Het kabinet-Schoof wil toewerken naar een sociale, hoogwaardige en innovatieve economie en selectieve arbeidsmigratie. Om dit proces richting te geven laat het kabinet onderzoeken hoe overheidsbeleid arbeidsmigratie op dit moment beïnvloedt en welke concrete beleidsopties er zijn om de grip op

65 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Brede welvaart'. Ook de Adviesraad Migratie heeft het over de kwaliteit van leven in het hier en nu zonder dat deze ten koste gaat van die van latere generaties en/of van mensen elders in de wereld; zie Adviesraad Migratie, [Advies 'Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart.'](#), 10 september 2024.

66 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), [Brede welvaart](#).

67 Sociaal Economische Raad (SER), [Brede welvaart: waarom de SER al 30 jaar hamert op het belang ervan](#), 12 oktober 2021.

68 EMN Glossary 10.0, 'Net migration'.

69 Adviesraad Migratie, [Advies 'Afgewogen arbeidsmigratie. Gericht op arbeidsmigratiebeleid voor brede welvaart.'](#), 10 september 2024.

70 Adviesraad Migratie, [Realisme rond richtgetallen – Kansen en risico's van streefcijfers en quota in het migratiebeleid](#), 21 december 2022.

arbeidsmigratie te vergroten.⁷¹ Daarnaast heeft het kabinet de Sociaal Economische Raad (SER) om advies gevraagd over hoe je selectieve arbeidsmigratie kunt bereiken.⁷²

Wet internationalisering in balans

Het op 8 mei 2024 ingediende wetsvoorstel internationalisering in balans (WIB) moet zorgen voor een balans tussen de voor- en nadelen van internationalisering in het hoger onderwijs. De voorgestelde wet geeft zowel onderwijsinstellingen als de minister instrumenten om het aantal internationale studenten beter te kunnen sturen. Het gaat hierbij om alle studenten van buiten Nederland, zowel uit de EU/EFTA als daarbuiten. De instrumenten zijn gericht op de opleidingstaal, de taalvaardigheid van studenten, het toelaten van een maximaal aantal studenten bij een opleiding (*numerus fixus*) en het nemen van regie.⁷³

Op 12 april 2024 bracht de Raad van State advies uit over de WIB. Een maand later is het voorstel ingediend bij de Tweede Kamer.⁷⁴⁷⁵ Op 15 oktober reageerde de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen op het verslag van de Tweede Kamercommissie.⁷⁶

De Universiteiten van Nederland reageerden positief op de duidelijkheid die de WIB schept voor het langetermijnbeleid en op de wettelijke mogelijkheid om met een *numerus fixus* gericht te sturen op het aantal internationale studenten. Tegelijkertijd uitten zij grote zorgen over de uitvoering van de 'toets anderstalig onderwijs' (TAO), het verlies van de voordelen van internationalisering en de hoge kosten van de WIB voor universiteiten.⁷⁷

71 Ministerie van Financiën, [Interdepartementaal Onderzoek \(IBO\) Arbeidsmigratie](#).

72 Rijksoverheid, [Aankondiging SER-adviesaanvraag Arbeidsmigratie](#), 14 november 2024.

73 Wetgevingskalender, [Wetsvoorstel internationalisering in balans](#).

74 Raad van State, [Wet internationalisering in balans](#), 15 april 2024.

75 [Kamerstuk 36555, nr. 1](#), 15 mei 2024.

76 Rijksoverheid, [Nota naar aanleiding van het Verslag Wet internationalisering in balans](#), 15 oktober 2024.

77 Universiteiten van Nederland, [Reactie universiteiten van Nederland op Wet Internationalisering in balans](#), 11 juni 2024.

3 Reguliere migratie

Reguliere migratie speelt een belangrijke rol in Nederland en omvat verschillende categorieën, zoals studie, arbeid en familie. In 2024 waren er enkele belangrijke beleidswijzigingen, zoals de implementatie van de EU-richtlijn 2021/1883/EU (ook wel de 'herziene blauwe kaart-richtlijn' genoemd) om hooggekwalficeerde arbeidsmigranten aan te trekken en de beëindiging van de speciale regeling voor Aziatische horecawerknemers. Dit hoofdstuk bespreekt deze en andere ontwikkelingen binnen de reguliere migratie in Nederland.

Reguliere migratie

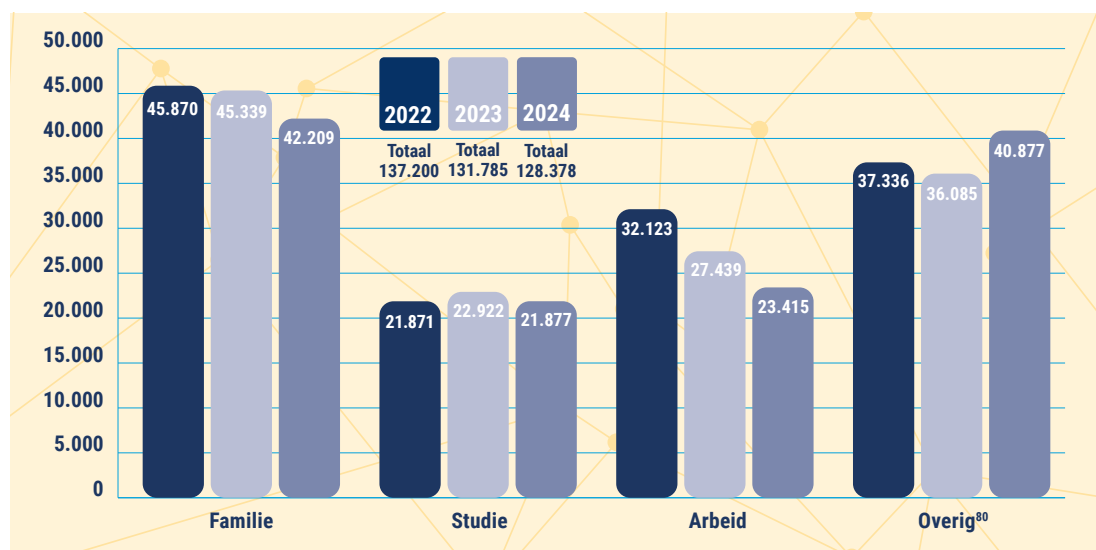
De meeste mensen migreren om in een ander land te werken, studeren of om met hun familie samen te zijn. In die gevallen is er sprake van reguliere migratie. Het grootste deel van de migranten naar Nederland vraagt een reguliere verblijfsvergunning aan. Dit is een vergunning voor een andere reden dan asiel. De meest voorkomende verblijfsdoelen zijn studie, werk en gezinshereniging, maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om verblijf om humanitaire redenen.^{78 79}

Reguliere migratie: de cijfers

Reguliere migratie maakte ook in 2024 het grootste deel uit van het aantal migranten naar Nederland (ter vergelijking: zie het aandeel van asielmigratie in [H4](#)).

Figuur 1: Aantal verleende eerste vergunningen voor regulier verblijf per reden.

Bron: Eurostat



3.1 Economische migratie

Economische migratie

Economische migranten zijn mensen afkomstig uit landen buiten de EU/EFTA die voor werk naar de EU komen. Het betreft bijvoorbeeld hoogopgeleide professionals, werknemers van een bedrijf, ondernemers en seizoenarbeiders⁸¹.

78 Rijksoverheid, [Hoe en waarom migreren mensen?](#)

79 IND, [Voorwaarden die voor iedereen gelden](#), 14 april 2025

80 Onder 'overig' vallen alle verleende reguliere vergunningen die op basis van andere gronden dan familie, arbeid of studie zijn verleend. Hierbij tellen ook de asielvergunningen mee die verleend zijn in het kader van vareis. Daarnaast worden de reguliere vergunningen meegerekend die zijn toegekend na afwijzing van eerste asielaanvragen.

81 EMN Glossary 10.0, 'economic migration'.

Herziening blauwe kaart-richtlijn (2021/1883/EU)

In het kader van de omzetting van de Europese richtlijn 2021/1883 (beter bekend als de blauwe kaart-richtlijn) heeft de Nederlandse regering per 3 juni enkele wetswijzigingen doorgevoerd. Deze richtlijn, die met ingang van 18 november 2023 in nationale wetgeving had moeten zijn omgezet, actualiseert de voorwaarden voor toegang en verblijf van hooggekwalificeerde werknemers uit niet-EU/EFTA-landen. De blauwe kaart is een Europese werk- en verblijfsvergunning voor hoogopgeleide werknemers van buiten de EU/EFTA. Met de Europese blauwe kaart is het vaak makkelijker om een verblijfsvergunning aan te vragen in een ander EU-land. Daarnaast is het in sommige gevallen mogelijk om na 2 jaar in plaats van 5 jaar een verblijfsvergunning EU-langdurig ingezetene aan te vragen⁸².

Het implementeren van een EU-richtlijn omvat zowel verplichte bepalingen, die alle lidstaten moeten overnemen, als optionele clausules, die ruimte laten voor nationale beleidskeuzes. Nederland heeft bij de omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving specifieke beleidskeuzes gemaakt, met als uitgangspunt de blauwe kaart waar mogelijk aan te laten sluiten op de nationale kennismigrantenregeling. Deze keuzes worden uiteengezet in de nota van toelichting. Enkele van deze keuzes zijn:

- **Salarisdrempels:** om de Europese blauwe kaart aantrekkelijker te maken, heeft Nederland besloten om de salarisdrempel aan te laten sluiten bij de hoogte van het salariscriterium van de nationale kennismigrantenregeling. Dit betekent een verlaging van de salarisdrempel ten opzichte van de eerder geldende criteria.
- **Erkenning van werkervaring:** om de blauwe kaart voor getalenteerde professionals zonder formele opleiding toegankelijker te maken, heeft Nederland besloten om naast diploma's ook relevante werkervaring mee te wegen bij de beoordeling van aanvragen voor de verblijfsvergunning Europese blauwe kaart. Voor een aantal beroepen is het verplicht om werkervaring mee te wegen. Op dit moment geldt deze verplichting al voor IT-specialisten en IT-managers.

Een Filipijnse verpleegkundige verzorgt een patient op de afdeling Neurologie van het Zuyderland Ziekenhuis in Sittard. Ze is een van de verpleegkundigen die deelnemen aan een project om zorgverleners uit de Filipijnen te halen om zo het personeelstekort aan te vullen.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Rob Engelaar



Deze beleidskeuzes zijn bedoeld om de blauwe kaart, die gebaseerd is op EU-wetgeving, en de bestaande nationale kennismigrantenregeling beter op elkaar te laten aansluiten. Hoewel de Europese blauwe kaart nog steeds meer eisen stelt dan een verblijfsvergunning op basis van de nationale kennismigrantenregeling, verkleinen een aantal van deze wijzigingen de verschillen tussen beide regelingen.

De wijzigingen vervangen de nationale verblijfsvergunning voor een kennismigrant niet, maar zorgen ervoor dat de blauwe kaart aantrekkelijker wordt dan voorheen. De nationale regeling blijft simpeler omdat voor deze vergunning alleen een salariscriterium geldt, maar de blauwe kaart maakt het makkelijker voor een vergunninghouder (en zijn gezinsleden) om naar een andere EU-land te gaan en daar te gaan werken.

Beëindiging regeling 'Aziatische horeca'

Sinds 1 juli 2024⁸³ kunnen Aziatische restaurants niet langer gebruikmaken van een speciale regeling om gespecialiseerd personeel van buiten de EU te werven zonder arbeidsmarkttoets.⁸⁴ De Aziatische horecaregeling is in 2014 ingevoerd vanwege een politieke wens uit de Tweede Kamer om personeelstekorten aan te pakken door Aziatische restaurants eenvoudiger gekwalificeerd personeel uit niet-Europese landen te laten aannemen. In 2022 kondigde de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat deze regeling ging stoppen (zie EMN-jaarrapport 2022). Er is toen een overgangsperiode van 2 jaar ingesteld om bedrijven in de Aziatische horecasector de tijd te geven zich voor te bereiden.

Een rapport⁸⁵ van de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) speelde een belangrijke rol bij de beslissing om de regeling permanent te beëindigen. In het onderzoek naar de verblijfsregeling voor Aziatische koks constateerde de NLA dat ongeveer de helft van de geïnspecteerde horecagelegenheden de regels overtrad. De NLA adviseerde de Nederlandse overheid om geen nieuwe bijzondere regeling in te stellen omdat de regeling misbruik eerder ruimte gaf dan beperkte. De Nederlandse overheid heeft deze aanbeveling van de NLA opgevolgd. Daarnaast is er al enige tijd sprake van tekorten op de arbeidsmarkt in verschillende sectoren. In de horeca, maar ook in sectoren als de zorg, het onderwijs, energie en vervoer is men dringend op zoek naar arbeidskrachten. Een specifieke regeling voor één sector is daarvoor moeilijk te verantwoorden. Bovendien beschouwt het kabinet arbeidsmigratie van buiten de EU, met uitzondering van kennismigratie, als uiterste middel of noodoplossing voor de aanpak van krapte op de arbeidsmarkt. Het vervallen van deze regeling betekent dat voor nieuwe aanvragen dezelfde eisen zullen gelden als voor andere groepen arbeidsmigranten.

3.2 Studiemigratie

Studiemigrant

Een burger van een niet-EU/EFTA-land die is toegelaten door een instelling voor hoger onderwijs en die is toegelaten tot het grondgebied van een EU-lidstaat, om als hoofdactiviteit een voltijdse studie te volgen die leidt tot een door de EU-lidstaat erkende kwalificatie van hoger onderwijs. Dit omvat diploma's, certificaten of doctoraten behaald aan een instelling voor hoger onderwijs, waarbij ook een voorbereidende cursus kan zijn inbegrepen, in overeenstemming met de nationale wetgeving, of een verplichte opleiding.⁸⁶

Geautomatiseerd afhandelen van verblijfsaanvragen voor internationale studenten

Sinds maart 2024 maakt de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) gebruik van geautomatiseerde processen voor het afhandelen van verblijfsaanvragen van internationale studenten uit niet-EU/EFTA-landen.⁸⁷ De automatisering is bedoeld om de efficiëntie en nauwkeurigheid van de afhandeling van verblijfsaanvragen voor internationale studenten te verbeteren. Het systeem is specifiek ontworpen om de jaarlijkse piek in aanvragen tijdens inschrijvingsperiodes op te vangen.

Op 31 juli 2024 had de IND meer dan 17.000 aanvragen voor verblijfsvergunningen van internationale studenten verwerkt, een vergelijkbaar aantal als vorig jaar. Een virtuele assistent beheert nu een deel van het aanvraagproces, waardoor aanvragen snel, nauwkeurig en 24/7 kunnen worden verwerkt. Een

⁸³ Sinds 1 januari 2022 is de regeling voor de Aziatische horeca voor nieuwe gevallen komen te vervallen, in verband met signalen van mensenhandel/smokkel. Eind 2022 is aan de Tweede Kamer het besluit medegedeeld deze regeling definitief niet te laten herleven. Door dit besluit heeft de Aziatische horeca niet langer een uitzonderingspositie bij de tewerkstellingsvergunningverlening. In lijn met dit besluit is per 1 juli 2024 ook het specifieke toetsingskader voor de Aziatische horeca (intern UWV-beleid) ingetrokken.

⁸⁴ Speciale regeling voor Aziatische kok stopt definitief per 1 juli | IND.

⁸⁵ Rapportage Aziatische Horeca | Rapport | Nederlandse Arbeidsinspectie.

⁸⁶ EMN Glossary 10.0, 'Student'.

⁸⁷ Virtuele assistent ondersteunt bij behandelen verblijfsaanvragen studie, IND.nl, 22 augustus 2024.

medewerker houdt nog wel toezicht op dit proces. De automatisering heeft de IND in staat gesteld om meer dan 13.000 aanvragen efficiënter te verwerken, waardoor de behoefte aan tijdelijk personeel tijdens piekperiodes is verminderd.

3.3 Gezinsmigratie

Gezinsmigratie

Aanvragen voor gezinsvorming en gezinshereniging. Het kan bijvoorbeeld gaan om een Nederlander die een partner in het buitenland heeft ontmoet en deze persoon naar Nederland wil halen of om een migrant van buiten de EU/EFTA die zich in Nederland vestigt en graag wil dat zijn/haar familie in het buitenland zich met hem/haar in Nederland verenigt.⁸⁸ De gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86/EG) biedt de rechtsgrond op EU-niveau.⁸⁹

Deze paragraaf gaat over beleidsontwikkelingen op het gebied van reguliere gezinsmigratie. Gezinsmigratie in de context van internationale bescherming (asiel), zoals nareis, wordt besproken in [hoofdstuk 4](#).

Wetwijziging versterken juridische basis fraudeonderzoek bij onder meer schijnhuwelijken, partnerschappen, adopties en aanvragen gezinshereniging

Op 9 april 2024 voerde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid een aanpassing⁹⁰ van het juridische kader door om expliciete bevoegdheid te krijgen voor het onderzoeken van vermoedelijke fraudezaken, zoals schijnhuwelijken, schijnpartnerschappen of schijnadopties. Deze wijziging volgde op een uitspraak⁹¹ van de Raad van State (RvS) van 19 juni 2023, waarin is geconstateerd dat een wettelijke basis voor dergelijke onderzoeken ontbrak. De uitspraak van de RvS wees op een gebrek aan specifieke bepalingen in de nationale wetgeving voor het onderzoeken van vermoedelijke schijnhuwelijken, zoals vereist door de EU-richtlijn gezinshereniging (2003/86/EG).

Door deze wetwijziging is er nu een juridische basis voor het onderzoeken van frauduleuze activiteiten, met duidelijke kaders waarop fraudevermoedens moeten berusten voordat er een onderzoek gestart kan worden.

3.4 Overige Ontwikkelingen

Deze paragraaf beschrijft de ontwikkelingen op het gebied van reguliere migratie die niet onder de categorieën gezins-, studie- of arbeidsmigratie vallen.

Beëindiging beleid tijdelijke verblijfsvergunningen voor vermogende ondernemers

Op 17 april 2024 is het beleid voor het verlenen van tijdelijke verblijfsvergunningen aan vermogende buitenlandse investeerders (de zogenaamde 'vermogende vreemdelingen') officieel beëindigd.⁹² Nieuwe aanvragen voor dit type verblijfsvergunning zijn na deze datum niet meer in behandeling genomen. Verlengingen voor huidige vergunninghouders blijven wel mogelijk.

Dit besluit kwam voort uit bezorgdheid binnen de EU over de risico's van dergelijke regelingen, met name op mogelijk misbruik van de regeling voor criminele activiteiten zoals het witwassen van geld. Door deze vergunning af te schaffen, wil de Nederlandse overheid voorkomen dat immigratiekanalen worden misbruikt voor illegale doeleinden. Daarnaast bleek dat de regeling sinds de invoering in 2013 nauwelijks een significante bijdrage heeft geleverd aan het Nederlandse vestigingsklimaat, waardoor de negatieve effecten van de afschaffing van de regeling als minimaal werden beschouwd.⁹³

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

89 EMN Glossary 10.0, 'Gezinshereniging'.

90 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2024, 83.

91 ECLI:NL:RVS:2023:2357, Raad van State, 202105376/1/V3, 19 juni 2024.

92 Besluit van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 27 juni 2024, nummer WBV 2024/13, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 - Immigratie- en Naturalisatiedienst.

93 Nieuwsbrief Zakelijk 21 mei 2024, IND.nl.

Aanpassing openbare ordebeleid bij aanvragen verblijfsvergunning regulier voor onbepaalde tijd

Met ingang van 25 juli 2024 heeft de Nederlandse overheid het openbare ordebeleid aangepast voor migranten met een strafblad die een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd aanvragen.⁹⁴ Deze wijziging verwijdt huidige belemmeringen voor de Nederlandse overheid om migranten met een strafblad die een verblijfsvergunning hebben aangevraagd en in Nederland zijn geboren of voor hun vierde levensjaar naar Nederland zijn gekomen, af te wijzen en gedwongen terug te laten keren naar hun land van herkomst.

Voorheen kon Nederland aanvragen voor een reguliere verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd alleen afwijzen bij ernstige drugsdelicten met een gevangenisstraf van meer dan 60 maanden. De nieuwe wet breidt deze voorwaarden voor gedwongen terugkeer uit naar andere ernstige misdrijven en schrapt de drempel van minimaal 60 maanden gevangenisstraf.⁹⁵ Nu er niet meer één harde grens wordt gesteld kan er een meer genuanceerde beoordeling plaatsvinden. Zaken kunnen daardoor op individueel niveau beoordeeld worden op basis van openbare orde-overwegingen. Er wordt gekeken of afwijzing passend is op basis van de specifieke omstandigheden van de zaak. Factoren zoals het recht op privé- en gezinsleven, het evenredigheidsbeginsel en de banden van de aanvrager met Nederland worden hierbij meegenomen.

Deze maatregel vloeit voort uit een al langer bestaande beleidsintentie van de Nederlandse regering⁹⁶ om de gronden voor het afwijzen van een verblijfsvergunning door migranten met een strafblad uit te breiden, in het bijzonder voor degenen die in Nederland zijn geboren of opgegroeid. Met deze maatregel krijgt de overheid meer bevoegdheden om verblijfsvergunningen voor deze categorie migranten te weigeren.

94 Aanscherping openbare ordebeleid voor criminele vreemdelingen (36.196), Eerste Kamer der Staten-Generaal.

95 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, jaargang 2024, 222.

96 Officiële bekendmaking Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2019-2020, 19 637.

4 Internationale bescherming (asiel)

Het beoordelen van asielaanvragen en het verlenen van internationale bescherming vormen een essentieel onderdeel van het Nederlandse migratiebeleid. Ontwikkelingen zoals wijzigingen in het asielbeleid, beslistermijnen en de beschikbare opvangcapaciteit hebben directe en vaak ingrijpende gevolgen voor het leven van asielzoekers. In 2024 is het asielbeleid op meerdere punten aangepast, mede als gevolg van kamermoties, jurisprudentie, de noodzaak tot afstemming met EU-beleid, veranderende omstandigheden in herkomstlanden en de toenemende druk op zowel de asielopvang als de IND. Deze veranderingen omvatten onder meer aangepaste regels voor asiel- en nareis-aanvragen, het invoeren of opheffen van tijdelijke moratoria voor bepaalde landen en maatregelen om het tekort aan opvangplekken op te vangen.

Kamermotie

Kamerleden kunnen moties indienen om een oordeel te geven over het gevoerde beleid, om de regering te vragen iets te doen of juist niet te doen of om meer algemeen een uitspraak te doen over bepaalde zaken of actuele ontwikkelingen.⁹⁷

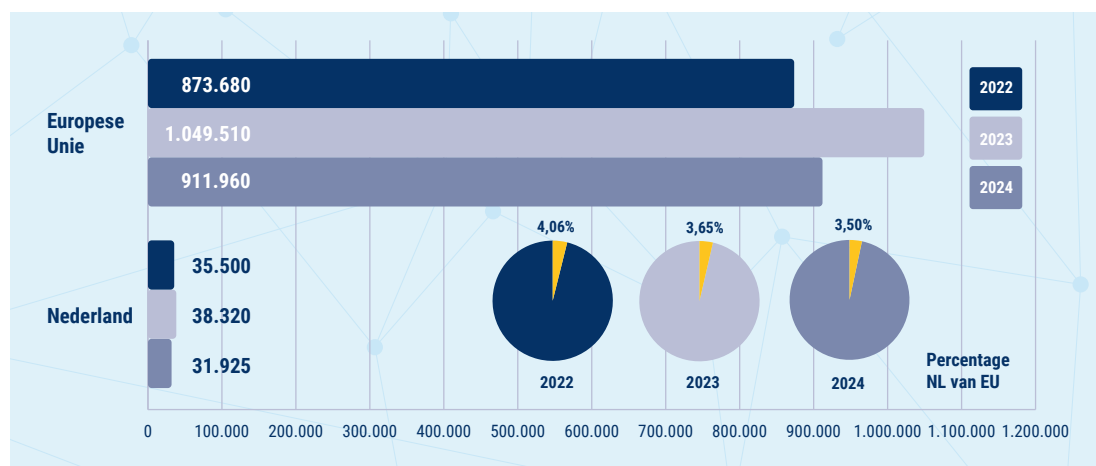
Asiel

‘Een vorm van bescherming gegeven door een land op zijn territorium, gebaseerd op het beginsel van non-refoulement (niet-uitwijzing) en internationaal of nationaal erkende rechten voor vluchtelingen en subsidiair beschermden. Een migrant kan, in beginsel, in aanmerking komen voor een asielvergunning wanneer hij of zij geen bescherming kan krijgen in het land van herkomst of verblijf, met name bij vervolging vanwege ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.’⁹⁸ Voor het Nederlandse woord ‘asiel’ hanteren veel andere landen de term internationale bescherming. Statushouders zijn dan ‘begunstigden van internationale bescherming’. In dit hoofdstuk worden beide termen afwisselend gebruikt.

Asiel in Nederland: de cijfers

Figuur 2: Aantal eerste asielaanvragen in Nederland en Europa 2022-2024.

Bron: Eurostat.



⁹⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Moties'.

⁹⁸ EMN Glossary 10.0, 'Asylum'.

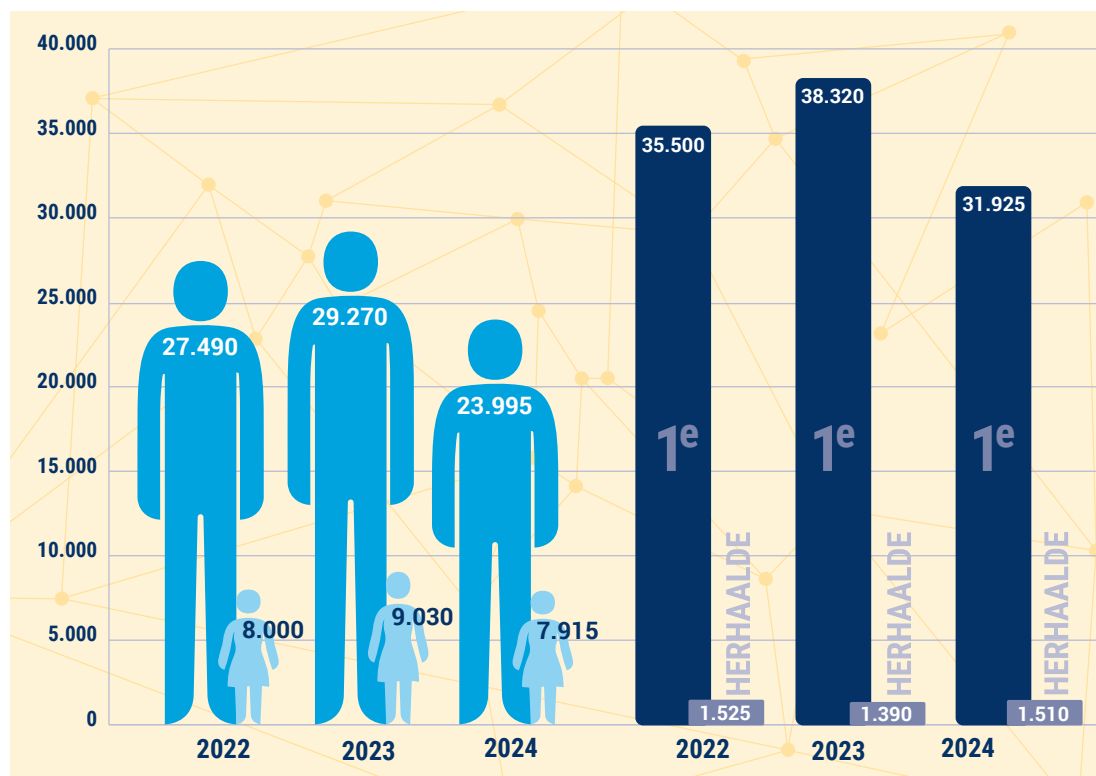
Figuur 3:

Links: Aantal mannelijke en vrouwelijke asiel-aanvragers in Nederland 2022-2024.⁹⁹

Bron: Eurostat.

Rechts: Aantal eerste asielaanvragen en herhaalde asielaanvragen in Nederland 2022-2024.

Bron: Eurostat.



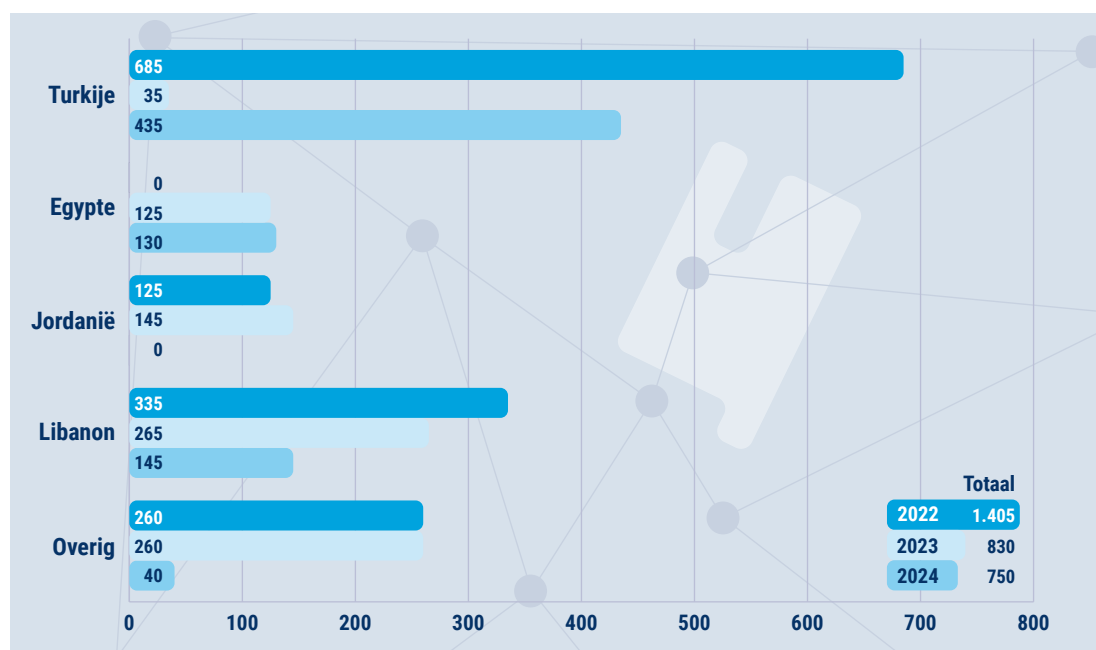
Hervestiging

Hervestiging betekent in EU-context 'het op voordracht van de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) overbrengen van mensen zonder nationaliteit (staatlozen) of mensen uit niet-EU/EFTA-landen van een land buiten de EU/EFTA naar een EU-lidstaat die ermee heeft ingestemd de betrokkene asiel te verlenen.' De lidstaat kent hen de vluchtelingenstatus toe of een status die onder nationale en Europese wetgeving dezelfde rechten biedt als de vluchtelingenstatus.^{100 101}

Figuur 4:

Hervestiging naar Nederland per land van verblijf in 2022-2024.

Bron: Eurostat.



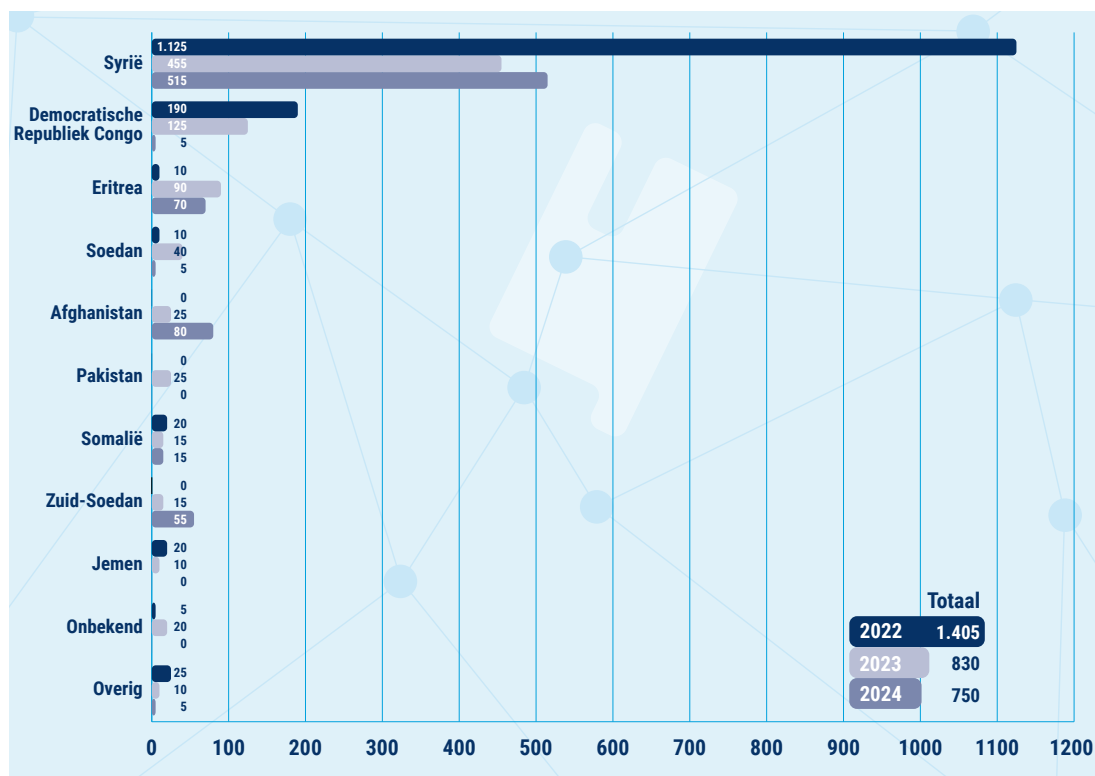
⁹⁹ Deze aantallen tellen niet op naar het totaal aantal eerste asielaanvragen omdat deze informatie voor een deel van de aanvragers onbekend is.

¹⁰⁰ Een vluchteling in de zin van art. 2(d) van Richtlijn 2011/95/EU (Herschikte kwalificatie-richtlijn).

¹⁰¹ EMN Glossary 10.0, 'Resettlement'.

Figuur 5:
Hervestiging naar
Nederland per land
van burgerschap in
2022-2024.

Bron: Eurostat.



4.1 Wijzigingen beoordelingskader asielaanvragen

Met ingang van 1 juli 2024 zijn regels en richtlijnen voor het beoordelen van de geloofwaardigheid van asielzoekers en het zogenaamde groepsbeleid¹⁰² aangepast.¹⁰³ Deze wijzigingen zijn bedoeld om de verschillen in de manier van beoordelen van asielaanvragen tussen Nederland en andere lidstaten te verkleinen.¹⁰⁴ De wijzigingen zijn ook een reactie op het bij motie door de Tweede Kamer aangenomen verzoek om ervoor te zorgen dat de IND minder vaak en minder snel het voordeel van de twijfel toepast, meer nadruk legt op het individuele asielverhaal en -motief en de bewijslast zoveel mogelijk bij de asielaanvrager neerlegt.¹⁰⁵

Geloofwaardigheidsbeoordeling aangepast

Het aanpassen van de geloofwaardigheidsbeoordeling van asielaanvragen moet zorgen voor een betere aansluiting bij de regels en termen die binnen de EU gelden, zoals die zijn opgenomen in de Vreemdelingenwet (Vw).¹⁰⁶ Volgens deze regels moeten de verklaringen van een asielzoeker aan 5 voorwaarden voldoen als er niet genoeg documenten zijn om het verhaal te onderbouwen. Voorbeelden van deze voorwaarden zijn het op tijd overleggen van belangrijke documenten en informatie en de samenhang en aannemelijkheid van de verklaringen.¹⁰⁸

Deze voorwaarden worden meer leidend in het beoordelingsproces. Alleen als de verklaringen aan alle voorwaarden voldoen, kunnen ze geloofwaardig worden bevonden als zij niet al met documenten voldoende zijn onderbouwd.¹⁰⁹ Hiermee krijgt de asielzoeker minder snel het voordeel van de twijfel.¹¹⁰ Dit verschilt van de werkwijze zoals deze gold vóór 1 juli 2024.

¹⁰² Het groepsbeleid houdt in dat sommige asielzoekers, omdat ze tot een bepaalde groep horen, eerder recht hebben op asielbescherming.

¹⁰³ Kamerbrief over wijzigingen in het beoordelingskader van asielaanvragen, 5 maart 2024, 5213923.

¹⁰⁴ Kamerbrief over de actuele situatie in de asielketen, 28 april 2023, 4403766.

¹⁰⁵ Kamerstukken II, 36333, nr. 56.

¹⁰⁶ Vreemdelingenwet 2000.

¹⁰⁷ Het uitgangspunt van de beoordeling volgt uit artikel 4 van de Europese Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU) en is geïmplementeerd in artikel 31, zesde lid Vw.

¹⁰⁸ IND, IND past beoordelingen asiel aan naar Europese praktijk, 5 maart 2024.

¹⁰⁹ IND, Werkinstructie 2024/6 Geloofwaardigheidsbeoordeling (asiel), 1 juli 2024.

¹¹⁰ Kamerbrief over wijzigingen in het beoordelingskader van asielaanvragen, 5 maart 2024, 5213923.

Risicoprofielen vervangen groepenbeleid

Nadat een asielaanvraag geloofwaardig is bevonden, beoordeelt de IND of de aanvrager bij terugkeer naar het land van herkomst gevaar loopt en daarom bescherming nodig heeft in Nederland. Hierbij toetst de IND het verwachte risico dat iemand loopt bij terugkeer. Vóór 1 juli 2024 werkte de IND met lijsten van risicogroepen en kwetsbare minderheden, die werden vastgesteld door de minister. Iedereen die tot zo'n groep behoorde, kreeg eerder recht op asielbescherming, ongeacht het persoonlijke risico dat iemand liep. De IND nam vaak aan dat deze mensen bij terugkeer naar hun land van herkomst te maken zouden krijgen met ernstige schending van mensenrechten.¹¹¹

De nieuwe werkwijze sluit beter aan bij de Europese regels. In plaats van risicogroepen werkt de IND nu met zogenaamde risicoprofielen als hulpmiddel bij de individuele beoordeling van een aanvraag. Het persoonlijke risico van elke aanvrager staat meer centraal. Dat wil zeggen dat de IND niet voor iedereen die binnen een risicoprofiel valt eerder aanneemt dat hij of zij bij terugkeer gevaar loopt.¹¹²

Uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie

Naar aanleiding van uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJEU) zijn de volgende vier aanpassingen gedaan in de beoordeling van asielaanvragen:

- Bij asielaanvragen op grond van politieke overtuiging beoordeelde de IND altijd eerst of de aanvrager een *fundamentele* politieke overtuiging heeft die leidt tot een gegronde vrees voor vervolging in het land van herkomst. Naar aanleiding van een uitspraak van het HvJEU is dit losgelaten.¹¹³ In plaats daarvan moet de IND nu uitgaan van een ruimer begrip van de term. Het kan gaan om een opvatting, maar ook om een gedachte of mening. Als de aanvrager verklaart deze opvatting, gedachte of mening te hebben of te uiten toetst de IND voortaan of dit leidt tot een gegronde vrees voor vervolging in het land van herkomst. De sterkte van de overtuiging en de wens om deze te uiten moet hierbij worden meegenomen.¹¹⁴
- Als iemand bij terugkeer naar het land van herkomst risico loopt om slachtoffer te worden van willekeurig geweld, kan dat een reden zijn om bescherming te krijgen in Nederland. Dit staat beschreven in artikel 15c van de Europese Kwalificatierichtlijn.¹¹⁵ Voorheen keek de IND in deze gevallen vooral naar de algemene veiligheidssituatie in het gebied of land van terugkeer. Als de situatie daar dusdanig was dat alleen al aanwezig zijn in dat gebied een reëel risico opleverde, kon iemand bescherming krijgen zonder dat werd gekeken naar individuele omstandigheden en kenmerken van de aanvrager. Naar aanleiding van een uitspraak van het HvJEU is dit gewijzigd en wordt een glijdende schaal toegepast. Nu kijkt de IND ook naar de persoonlijke omstandigheden als er sprake is van minder extreem geweld in een gebied. Hoe minder ernstig de situatie ter plaatse, hoe zwaarder de persoonlijke omstandigheden meewegen bij de beoordeling.^{116 117}
- Het beleid van de IND is in lijn gebracht met een uitspraak van het HvJEU, die stelt dat vrouwen onder omstandigheden aan te merken zijn als een sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag en om die reden een vluchtelingenstatus kunnen krijgen.¹¹⁸
- Naar aanleiding van een uitspraak van het HvJEU beoordeelt de IND voortaan of een asielaanvraagster zich vereenzelvigd met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw.¹¹⁹ Als een asielaanvraagster verklaart dat zij zich vereenzelvigd met de fundamentele waarde van gelijkheid tussen man en vrouw, wordt vastgesteld of zij hiermee tot een groep vrouwen behoort die in haar land van herkomst als afwijkend wordt beschouwd (een sociale groep in de zin van het Vluchtelingenverdrag). Als dit zo is, beoordeelt de IND of zij hierdoor een gegronde vrees heeft voor vervolging in haar land van herkomst.¹²⁰

111 IND, *Werkinstructie 2014/10 Inhoudelijke beoordeling (asiel)*, 1 januari 2015.

112 IND, <https://ind.nl/nl/nieuws/ind-past-beoordeling-asiel-aan-naar-europese-praktijk>.

113 ECLI:EU:C:2023:688, 21 september 2023.

114 Kamerbrief over wijzigingen in het beoordelingskader van asielaanvragen, 5 maart 2024, 5213923.

115 Zie artikel 15c van de *Kwalificatierichtlijn (Richtlijn 2011/95/EU)*.

116 ECLI:EU:C:2023:843, 9 november 2023.

117 IND, *IND past beoordeling asiel aan naar Europese praktijk*, 5 maart 2024.

118 ECLI:EU:C:2024:47, 16 januari 2024.

119 ECLI:EU:C:2024:487, 11 juni 2024.

120 Kamerbrief over het beleid voor verwerster vrouwen, 16 oktober 2024, dossier 19637, nr. 3303.

4.2 Gezinshereniging voor mensen met een asielvergunning (nareis)

Aanpassing nareisbeleid voor meerderjarige kinderen

Met ingang van 16 juli 2024 is het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen gewijzigd. Uit deze wijziging volgt dat een beperkte mate van afhankelijkheid van de ouders onvoldoende is voor het recht op nareis. De wijziging moet leiden tot een duidelijker besliskader voor nareisaanvragen van meerderjarige kinderen, meer nadruk op de onafhankelijkheid van deze kinderen en een grotere bewijslast voor de aanvrager.¹²¹ De directe aanleiding voor de wijziging is een door de Tweede Kamer aangenomen motie van 27 september 2023, waarin de Nederlandse regering werd verzocht om niet langer een ruimer nareisbeleid dan noodzakelijk volgens de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn te voeren voor jongvolwassenen.^{122 123}

Bewijslast

In de algemene zin is dit de plicht van een partij om een betwiste bewering of beschuldiging te bewijzen. In de context van migratie is het de plicht van een niet-onderdaan die toegang tot een vreemde staat wenst, om aan te tonen dat hij recht heeft op toegang en niet ontoelaatbaar is volgens de wetten van die staat. In de context van de procedures voor het vaststellen van de vluchtelingenstatus is het de plicht van de aanvrager om zijn zaak te onderbouwen en aannemelijk te maken dat hij een gegronde vrees voor vervolging heeft.¹²⁴

Voor meerderjarige kinderen die nareis aanvragen, gelden voortaan 3 voorwaarden: het meerderjarige kind is op het moment van de aanvraag voor de eerste levensbehoeften afhankelijk van materiële ondersteuning van de referent, heeft geen zelfstandig gezin gevormd en leefde tot de vlucht samen met de referent. Het kind moet aannemelijk maken dat de materiële ondersteuning reëel en noodzakelijk is. Dit sluit aan bij de Europese Gezinsherenigingsrichtlijn (artikel 10, lid 2).¹²⁵ Een uitgebreide toelichting op de wijzigingen in het nareisbeleid voor meerderjarige kinderen is te vinden in de beslissingnota bij de Kamerbrief.¹²⁶

Referent

In de algemene context is de referent een persoon (of entiteit) die namens een ander een (juridische, financiële of persoonlijke) verbintenis, belofte of toezegging aangaat. In de context van gezinshereniging in de EU is dit een onderdaan van een land buiten de EU/EFTA die legaal in een lidstaat verblijft en een aanvraag indient, of wiens gezinsleden een aanvraag indienen, voor gezinshereniging.¹²⁷

4.3 Tijdelijke opschorting van beslissingen en vertrek

In 2024 is voor twee landen een besluit- en vertrekmoratorium ingesteld. Door de (naar verwachting tijdelijk) onzekere situatie in deze landen nam de IND op de asielaanvragen van mensen uit die landen tijdelijk geen beslissing. Ook werden mensen van wie de aanvraag al eerder was afgewezen tijdelijk niet gedwongen te vertrekken naar deze landen van herkomst. Deze tijdelijke opschorting werd ingesteld omdat er onvoldoende informatie beschikbaar was om op een zorgvuldige manier over deze asiel-aanvragen te beslissen. Twee andere besluit- en vertrekmoratoria zijn in 2024 komen te vervallen.

¹²¹ Staatscourant nr. 20144, 15 juli 2024.

¹²² Gewijzigde motie van de leden van den Brink en Brekelmans, 27 september 2023, dossier 36333, nr. 71.

¹²³ Gezinsherenigingsrichtlijn (Richtlijn 2003/86/EG).

¹²⁴ EMN Glossary 10.0, 'Burden of proof'.

¹²⁵ Gezinsherenigingsrichtlijn (Richtlijn 2003/86/EG).

¹²⁶ Beslissingnota bij Kamerbrief over het jongvolwassenenbeleid, 26 juni 2024.

¹²⁷ EMN Glossary 10.0, 'Sponsor'.

Besluit-moratorium

Een besluit waarbij voor een bepaalde categorie asielaanvragers (bijvoorbeeld uit een specifiek land of een bepaalde regio) de termijn voor het nemen van een asielbeslissing wordt opgeschort. Dit besluit kan worden genomen als sprake is van een, naar verwachting, korte periode van onzekerheid in de situatie van dit land of deze regio.¹²⁸

Vertrek-moratorium

Een maatregel waarbij voor een bepaalde categorie asielzoekers zonder rechtmatig verblijf de opvang niet wordt beëindigd of opvang opnieuw wordt verleend voor een periode van maximaal een jaar. Voor deze mensen geldt dat zij rechtmatig verblijven zolang een vertrekmoratorium duurt.¹²⁹

Besluit- en vertrekmoratorium Libanon

Per 29 november 2024 gold voor de duur van 6 maanden een besluit- en vertrekmoratorium voor Libanon.^{130 131} Het moratorium werd ingesteld vanwege de onduidelijke veiligheidssituatie in Libanon. Sinds 17 september 2024 liep het conflict tussen Israël en Hezbollah stevig uit de hand. Het conflict breidde zich uit, het was onvoldoende duidelijk wat de aard en omvang van het geweld was en op welke manier het conflict zich verder zou ontwikkelen. Hierdoor was het niet mogelijk om bestendig beleid te formuleren. Daarom kon de IND geen zorgvuldige en weloverwogen beslissingen nemen op asiel-aanvragen van mensen uit Libanon. Al eerder afgewezen asielaanvragers konden ook niet worden gedwongen terug te keren naar Libanon.¹³²

Besluit- en vertrekmoratorium Syrië

Per 20 december 2024 gold, eveneens voor de duur van 6 maanden, een besluit- en vertrekmoratorium voor Syrië.^{133 134} Het moratorium werd ingesteld omdat de ontwikkelingen in Syrië elkaar snel opvolgden. Het asielbeleid voor Syrië was daardoor niet meer actueel. De situatie in Syrië werd nauwlettend gevolgd, onder andere met hulp van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Afgewezen asielaanvragers konden al niet gedwongen worden om terug te keren naar Syrië, omdat Nederland geen diplomatieke banden onderhoudt met het regime in Syrië. Met het vertrekmoratorium werd ook formeel vastgelegd dat gedwongen terugkeer naar Syrië niet mogelijk was.¹³⁵

Einde besluit- en vertrekmoratorium Soedan

Per 8 juli 2024 is het besluit- en vertrekmoratorium voor Soedan, dat een jaar eerder was ingesteld en eenmaal was verlengd, komen te vervallen.^{136 137 138} Het moratorium verviel van rechtswege nadat de termijn was afgelopen. Het moratorium was ingesteld na het uitbreken van gevechten in Soedan. Er was onvoldoende duidelijkheid over het gevolg van de gevechten voor de burgers en de duur van de strijd. Met het verschijnen van een algemeen ambtsbericht van het ministerie van Buitenlandse Zaken op 31 mei 2024 kwam er meer duidelijkheid. Dit leidde tot nieuw landenbeleid voor Soedan en de beëindiging van het moratorium.¹³⁹

128 IND, Tijdelijke behandelstop asielaanvragen IND bij besluit- en vertrekmoratorium.

129 Ibid.

130 Kamerbrief over een besluit- en vertrekmoratorium voor Libanon, 14 november 2024, nr. 5850626.

131 Staatscourant nr. 38599, 28 november 2024.

132 Kamerbrief over een besluit- en vertrekmoratorium voor Libanon, 14 november 2024, nr. 5850626.

133 Kamerbrief over een besluit- en vertrekmoratorium voor Syrië, 9 december 2024, nr. 5986574.

134 Staatscourant nr. 41702, 19 december 2024.

135 Kamerbrief over een besluit- en vertrekmoratorium voor Syrië, 9 december 2024, nr. 5986574.

136 Kamerbrief over nieuw landenbeleid voor Soedan, 27 juni 2024, dossier 19637, nr. 3268.

137 Staatscourant nr. 18540, 7 juli 2023.

138 Staatscourant nr. 146, 9 januari 2024.

139 Kamerbrief over een besluit- en vertrekmoratorium voor Sudan, 26 juni 2023, nr. 4652677.

Algemeen ambtsbericht

Een algemeen ambtsbericht is een beschrijving van de situatie in een bepaald land voor zover deze van belang is voor de beoordeling van asielerzoeken van personen die afkomstig zijn uit dat land en voor besluitvorming over de terugkeer van afgewezen asielaanvragers.¹⁴⁰

Zie voor meer achtergrond ook het advies van de Adviesraad Migratie 'Weten en wegen. Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielpcedure.'¹⁴¹

Einde besluit- en vertrekmoratorium Palestijnse Gebieden

Op 26 juni 2024 kondigde de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bij de Tweede Kamer aan dat het vertrekmoratorium voor de Palestijnse Gebieden zou komen te vervallen.¹⁴² Zowel het besluit- als het vertrekmoratorium zou eigenlijk per 3 juli 2024 vervallen, maar het besluitmoratorium was volgens een uitspraak van de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 24 april 2024 onrechtmatig en daardoor nooit geldig geweest.¹⁴³ ¹⁴⁴ De Raad van State oordeelde dat het moratorium niet goed gemotiveerd was, omdat het niet op de meest actuele informatie was gebaseerd.¹⁴⁵

Het moratorium was ingesteld vanwege de veiligheidssituatie in Gaza en op de Westelijke Jordaanoever. Het was onduidelijk hoe de situatie zich zou ontwikkelen.¹⁴⁶ Het Team Onderzoek en Expertise Land en Taal (TOELT) van de IND heeft in mei 2024 een rapport gepubliceerd over veiligheidssituatie in de Palestijnse gebieden.¹⁴⁷ Dit heeft geleid tot nieuw beleid voor deze gebieden en de beëindiging van het moratorium.

4.4 Behandeltermijnen

Verlenging van de wettelijke behandeltermijn van asielaanvragen voortgezet in 2024

Vanaf 1 januari 2024 geldt de verlenging van de wettelijke behandeltermijn van asielaanvragen met 9 maanden ook voor asielaanvragen die worden ingediend vanaf 1 januari 2024 tot 1 januari 2025. Na een wijziging van de Vreemdelingencirculaire in 2023 gold de verlenging van de beslistermijn al voor asielaanvragen die werden ingediend vanaf 1 januari 2023 tot uiterlijk 1 januari 2024.¹⁴⁸ Dit betekent dat de IND binnen maximaal 15 maanden moet beslissen op een ingediende asielaanvraag.

Om de IND in staat te stellen asielaanvragen binnen de beslistermijn zorgvuldig te behandelen, werd het noodzakelijk geacht de beslistermijn met 9 maanden te verlengen. Afhandeling van de asielaanvragen binnen de wettelijke standaardtermijn van 6 maanden achtte de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid niet realistisch. Het aantal eerste asielaanvragen is de afgelopen jaren flink gestegen. In dezelfde periode is het aantal beslissingen op eerste asielaanvragen ook toegenomen, maar niet voldoende om de toename van het aantal aanvragen bij te benen. De verwachting is dat het aantal aanvragen in 2025 nog steeds hoog zal zijn en dat de IND asielaanvragen niet binnen de wettelijke standaardtermijn van 6 maanden kan afhandelen.¹⁴⁹

Informatie over verwachte behandelduur van nareis-aanvragen gepubliceerd op de website van de IND

Sinds 2024 publiceert de IND behandeltermijnen voor gezinsherenigingsaanvragen van gezinsleden van mensen met een asielvergunning (nareis). Deze behandeltermijnen worden weergegeven op het asieldashboard van IND.nl.¹⁵⁰ Aanvragers kunnen zien in welke maand hun aanvraag is ingediend en wanneer de IND naar verwachting hun zaak in behandeling neemt.

¹⁴⁰ Het algemeen ambtsbericht, officiële bekendmakingen, 29 maart 2007.

¹⁴¹ Adviesraad Migratie, [Weten en wegen. Advies over het gebruik van landeninformatie in de asielpcedure](#), 25 mei 2020.

¹⁴² Kamerbrief over het beleid voor de Palestijnse Gebieden, 26 juni 2024, nr. 5463960.

¹⁴³ Staatscourant nr. 20771, 2 juli 2024, nr. 20771.

¹⁴⁴ IND, [IND beslist weer over asielaanvragen uit Palestijnse Gebieden](#), 26 juni 2024.

¹⁴⁵ Raad van State, [Staatssecretaris moet asielaanvragen van Palestijnen in behandeling nemen](#), 24 april 2024.

¹⁴⁶ Kamerbrief over een besluit- en vertrekmoratorium voor de Palestijnse Gebieden, 19 december 2023, nr. 5004236.

¹⁴⁷ IND, [Team Onderzoek en Expertise Land en Taal, Palestijnse Gebieden: De veiligheidssituatie in de Gazastrook](#), juni 2024.

¹⁴⁸ Staatscourant nr. 1161, 6 februari 2025.

¹⁴⁹ Kamerbrief over diverse onderwerpen migratiebeleid, 19 december 2023, nr. 5077881.

¹⁵⁰ Mijn IND, <https://ind.nl/nl/mijn-ind>.

De publicatie van verwerkingstermijnen is ingegeven door de behoefte aan meer transparantie in asielprocedures en om aanvragers meer inzicht te geven in de wachttijden. Het doel is om de duidelijkheid voor aanvragers van gezinshereniging te verbeteren door tijdlijnen voor de behandeling van de zaak te bieden.

4.5 Opvang

Vaststelling vernieuwde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen

Naar aanleiding van verschillende ontwikkelingen, zoals de aanhoudende druk op de asielopvang, toenemende asielaanvragen, de opvang van ontheemden uit Oekraïne en veranderingen als gevolg van het nieuwe Europese migratiepact, is de zogenaamde Uitvoeringsagenda Flexibilisering Asielketen geactualiseerd. Deze Uitvoeringsagenda schetst een visie voor een flexibel en duurzaam asielopvangsysteem.¹⁵¹

Vluchtelingen lopen richting het aanmeldcentrum in Ter Apel.

Foto: ANP / Hollandse-Hoogte / Ramon van Flymen



De Landelijke Regietafel Migratie en Integratie (LRT) keurde deze aanpassing op 3 april 2024 goed. Aan de Landelijke Regietafel werken verschillende betrokken partijen (zoals bijvoorbeeld het Rijk, provincies, gemeenten en de relevante uitvoeringsorganisaties) samen aan gezamenlijke opgaven op het gebied van asiel, huisvesting statushouders, integratie en participatie. De Regietafel komt vier keer per jaar bij elkaar.¹⁵²

Om de flexibiliteit en efficiëntie van de asielopvang te verbeteren, verdwijnt waar mogelijk de koppeling tussen opvang en het asielproces. In het huidige systeem bepaalt de fase van het aanvraagproces waarin de aanvrager zich bevindt de locatie voor opvang. Sinds de wijziging bepaalt de IND na aanmelding of een asielzoeker in aanmerking komt voor de versnelde procedure, waarna hij of zij verhuist naar een passende locatie voor het verdere verloop van het asielproces. Zo wordt het aantal verhuizingen teruggebracht.

¹⁵¹ Kamerbrief over de actualisering van de uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen, 25 juni 2024, dossier 19637, M.

¹⁵² COA, Regietafels: Landelijke afstemming.

Om de efficiëntie te verbeteren zijn er 3 soorten asielzoekerscentra (azc's) voor opvang:

- Azc's met aanmeldfaciliteiten: het startpunt voor alle asielzoekers waar de screening en matching plaatsvindt, inclusief de kwetsbaarheidstoets.
- Azc's voor asielzoekers die in aanmerking komen voor een versnelde procedure. Dit geldt voor Dublinclaimanten en asielzoekers uit een herkomstland met een inwilligingspercentage dat lager is dan 20%. De begeleiding op deze locaties is gericht op terugkeer.
- Azc's zonder aanmeldfaciliteiten, voor asielzoekers die niet in aanmerking komen voor versnelde procedures. De begeleiding op deze azc's legt meer nadruk op (arbeids)participatie.

Mensen met specifieke opvang- en begeleidingsbehoeften worden in het nieuwe systeem nog altijd passend opgevangen in de daarvoor bedoelde bijzondere opvangvormen, zoals handhaving- en toezichtslocaties (htl) of de intensief begeleidende opvang (ibo).

Voldoende duurzame opvangplekken zijn een randvoorwaarde voor het functioneren van de uitvoeringsagenda en het omlaag brengen van het aantal verhuizingen. Om de uitvoeringsagenda te realiseren en tot een stabiel opvangsysteem te komen, moet worden gewerkt aan duurzame en flexibel inzetbare opvanglocaties om zo mee te kunnen bewegen met veranderingen in de hoeveelheid asielaanvragen.

Op basis van de geactualiseerde Uitvoeringsagenda zal een implementatieplan worden opgesteld, waarin de nadruk ligt op uitvoerbaarheid van het geschetste toekomstbeeld en de bijbehorende uitgangspunten. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij de implementatie van het Europese Asiel en Migratiepact en de Spreidingswet.¹⁵³

Invoering Spreidingswet

Op 1 februari 2024 is de Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen (Spreidingswet) in werking getreden¹⁵⁴ (zie [paragraaf 2.2](#) voor een beschrijving van het politieke en maatschappelijke debat over dit onderwerp). Het belangrijkste doel van de Spreidingswet is om te zorgen voor voldoende opvangplaatsen voor asielzoekers, met een eerlijke en redelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen provincies en gemeenten. Hiermee wil de regering de druk op specifieke regio's verlichten en een evenwichtiger asielopvangsysteem in het hele land creëren.

De wet schrijft een evenwichtiger verdeling van asielopvang-taken over Nederlandse gemeenten en provincies voor. Er is een nieuwe werkwijze ingevoerd die elke twee jaar wordt herhaald. Het ministerie van Asiel en Migratie beoordeelt eerst het benodigde aantal opvangplaatsen. Deze worden verdeeld over gemeenten op basis van hun bevolkingsomvang en de sociaaleconomische omstandigheden in de gemeente (door middel van een SES-WOA score)¹⁵⁵.

Voordat de wet in werking trad, waren de asielopvangtaken in heel Nederland gebaseerd op de vrijwillige deelname van gemeenten, nu wordt het aantal opvangplekken dat een gemeente beschikbaar moet stellen bepaald door een verdeelsleutel. De verdelingen zijn indicatief en worden per provincie opgeteld tot een provinciale opgave, gecoördineerd via provinciale regietafels. Als gemeenten hun verantwoordelijkheid niet nakomen, kan de minister voor Asiel en Migratie ingrijpen door gemeenten aan te wijzen die opvang moeten bieden. Er zijn financiële prikkels beschikbaar om gemeenten te stimuleren vrijwillig opvangplekken te realiseren.¹⁵⁶

De aanleiding voor deze wet was het tekort aan opvangfaciliteiten, de groeiende afhankelijkheid van ondermaatse noodopvang en de daaruit voortvloeiende problemen om de kwaliteit van de opvang te waarborgen. Ook lokaal protest tegen nieuwe opvanglocaties speelde hierbij een rol. Vanwege deze

¹⁵³ Uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen

¹⁵⁴ Overheid.nl, [Wet gemeentelijke taak mogelijk maken asielopvangvoorzieningen](#)

¹⁵⁵ CBS, [Hoe interpreteer je de SES-WOA-scores en hoe zijn deze bepaald?](#)

¹⁵⁶ Rijksoverheid, [Spreidingswet treedt per 1 februari in werking](#), 31 januari 2024

problemen was er behoefte aan een gecoördineerd en duurzaam opvangsysteem om de ongelijke verdeling van bestaande faciliteiten op te lossen. Het weerspiegelt een beleidsverschuiving naar collectieve verantwoordelijkheid en langetermijnplanning om uitdagingen in de opvang van asielzoekers aan te pakken.

Gemeenten en provincies hadden in het kader van de eerste tweejarige cyclus tot 1 november 2024 de tijd om zelf tot een definitieve verdeling te komen. Deze voorgestelde verdeling leggen de provincies vast in provinciale verslagen, die zijn gedeeld met de minister van Asiel en Migratie en daarna met de Tweede Kamer.¹⁵⁷ Op 23 december 2024 informeerde de minister de Tweede Kamer over de genomen verdeelbesluiten. Van de 96.000 benodigde opvangplekken, zijn er door de provincies samen 90.000 aangeboden. Over de resterende plekken worden nog gesprekken gevoerd.

Volgens de Spreidingswet moeten het COA en de gemeenten alle opvanglocaties op 1 juli 2025 klaar hebben voor gebruik. Volgens het COA zal ruim een derde van de locaties in werkelijkheid pas in 2026 of later beschikbaar zijn.¹⁵⁸

Acties van Rijksweg om de acute tekorten in de asielopvang aan te pakken

Om de toenemende vraag naar asielopvang op korte termijn aan te pakken, hebben de minister voor Asiel en Migratie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 15 april 2024 aanvullende maatregelen ingevoerd om de druk op het opvangsysteem te verlichten.¹⁵⁹

Voor 1 juli 2024 moesten er 12.000 extra opvangplaatsen komen, onder andere door het snel inrichten van tijdelijke noodopvang via gemeenten en het gebruik van Rijksgronden voor tijdelijke paviljoens. Vanwege de voortdurende overbezetting in Ter Apel (zie [paragraaf 2.2](#)) kreeg het COA op 29 augustus 2024 het verzoek om elke opvanglocatie in Nederland te vragen 1 of 2 extra asielaanvragers op te nemen.¹⁶⁰

Het aanhoudende hoge aantal asielaanvragen, sluiting van tijdelijke opvanglocaties en vertragingen in de huisvesting van mensen met een asielstatus verhoogden de druk op het opvangsysteem. Vertragingen in de verwerking van asielaanvragen droegen verder bij aan de druk op de bezetting. Deze uitdagingen zetten het COA ertoe aan om snel actie te ondernemen om aan de onmiddellijke behoeften te voldoen. Het COA gaf aan niet in staat te zijn om op korte termijn alle benodigde opvangplaatsen te realiseren.

¹⁵⁷ Kamerbrief over verdeelbesluiten asielopvangvoorzieningen per provincie, 23 december 2024, dossier 19637, nr. 3307.

¹⁵⁸ COA, Spreidingswet, 24 februari 2025.

¹⁵⁹ Kamerbrief over aanvullende maatregelen om de druk op het opvangsysteem te verlichten, 15 april 2024, nr. 5404751.

¹⁶⁰ Kamerbrief over asielzoekers uit Ter Apel, 4 september 2024, nr. 5743161.

5 Oekraïne

Het Nederlandse migratiebeleid verandert voortdurend onder invloed van geopolitieke ontwikkelingen en Europese regelgeving. Sinds het uitbreken van de oorlog in 2022 bieden EU-landen, waaronder Nederland, opvang aan ontheemden uit Oekraïne volgens de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (RTB). In dit hoofdstuk worden de beleidswijzigingen uit 2024 besproken, waaronder de aanscherping van procedures voor tijdelijke bescherming, het einde van deze bescherming voor bepaalde groepen en de invoering van de Tijdelijke Wet Opvang Ontheemden Oekraïne (TWOO). Ook komen maatregelen aan bod die gericht zijn op het vergroten van zelfredzaamheid en vrijwillige terugkeer.

Richtlijn Tijdelijke Bescherming

De richtlijn die regelt dat de EU-lidstaten tijdelijke bescherming verlenen aan ontheemden en de komst van ontheemden faciliteren. Het gaat hierbij om ontheemden die niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege een oorlog.¹⁶¹ Het doel van de richtlijn is om hulp te verlenen aan mensen die op de vlucht zijn zonder de asielsystemen in de EU-lidstaten te overbelasten. Het is aan de Europese Raad van Ministers, op voorstel van de Europese Commissie, om te bepalen wanneer de Richtlijn Tijdelijke Bescherming in werking treedt. Mensen die onder de richtlijn vallen hebben recht op opvang, medische zorg, onderwijs en werk.

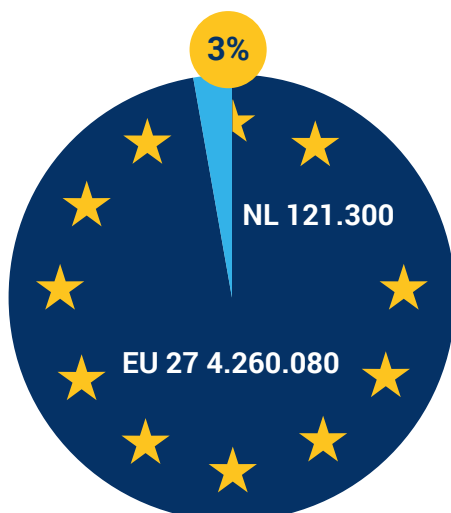
Ontheemden uit Oekraïne

Na de inval van Rusland in Oekraïne kwam er een grote migratiestroom van vluchtelingen naar Europa op gang. Op 4 maart 2022 besloot¹⁶² de Europese Raad van Ministers om de Richtlijn Tijdelijke Bescherming te activeren. In het EMN Jaaroverzicht 2022 is een uitgebreide beschrijving te lezen van de inwerkingstelling van de Richtlijn in Nederland.¹⁶³

Ontheemden uit Oekraïne: de cijfers

Figuur 6:
Totaal aantal ontheemden uit Oekraïne in Nederland ten opzichte van het totale aantal in de EU in december 2024.

Bron: Eurostat



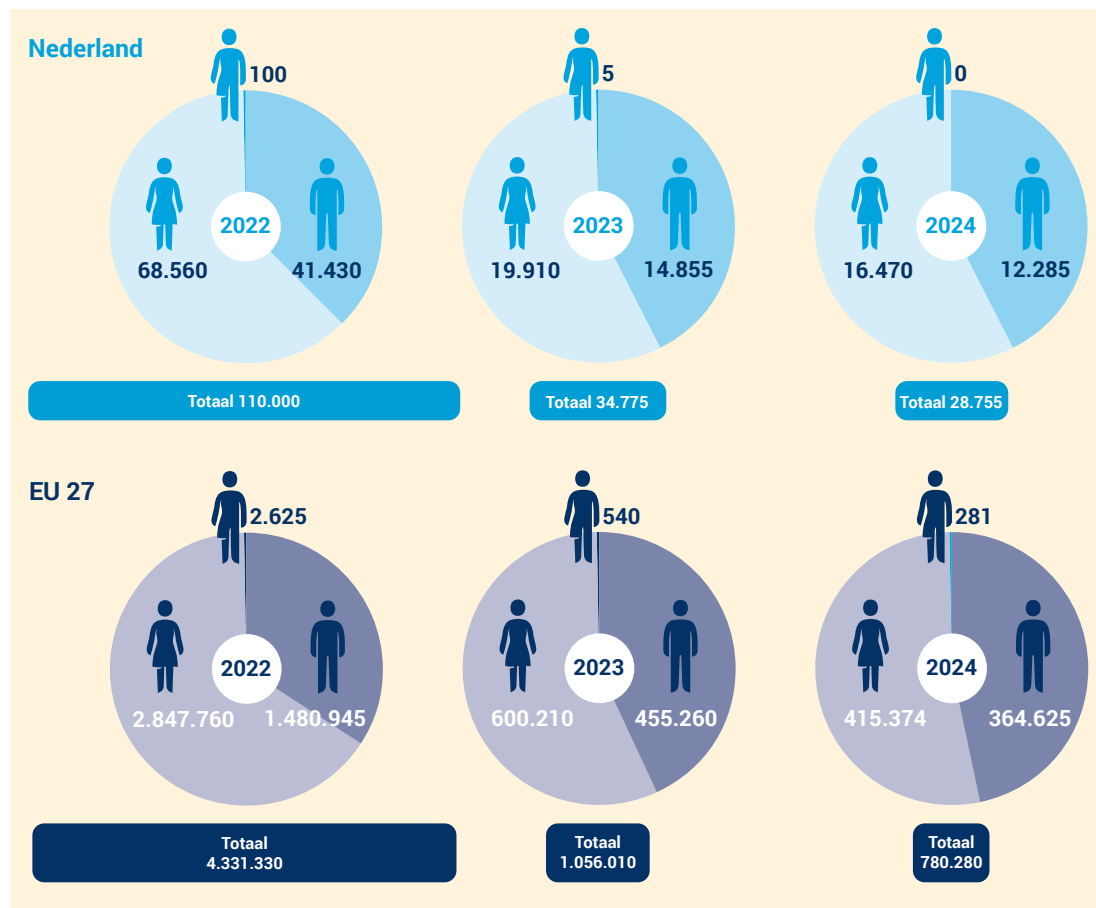
¹⁶¹ EMN Glossary 8.0, 'Temporary protection'.

¹⁶² Europese Unie, 'Uitvoeringsbesluit 2022/382'.

¹⁶³ EMN, Jaaroverzicht 2022: migratie en asiel in Nederland, (2023).

Figuur 7:
Aantal ontheemden uit Oekraïne die in 2022, 2023 en 2024 in Nederland zijn geregistreerd onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn, onderverdeeld naar geslacht.

Bron: Eurostat



5.1 Overkoepelende ontwikkelingen

Registratieproces voor mensen die gevlucht zijn uit Oekraïne veranderd

Sinds 17 juni 2024 is de termijn voor de IND om te beoordelen of ontheemden uit Oekraïne recht hebben op tijdelijke bescherming vastgesteld op 4 weken.¹⁶⁴

Ontheemden uit Oekraïne moeten zich bij aankomst in Nederland registreren bij de gemeente om in aanmerking te komen voor de rechten en voorzieningen van de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (EU/2001/55). Ontheemden krijgen vanaf dat moment een opvangplek van de gemeente. Vervolgens moet de IND beoordelen of zij inderdaad in aanmerking komen voor tijdelijke bescherming op grond van de RTB. Zo ja, dan ontvangt de aanvrager een verblijfsbewijs, waarmee zij dit kunnen aantonen.

Voorheen was er geen specifieke termijn waarbinnen de IND deze controle uitvoerde. Door het invoeren van de termijn van 4 weken kan de beoordelingsprocedure worden versneld, waardoor er sneller duidelijkheid is voor de aanvrager en de gemeente. Tegelijkertijd voorkomt deze maatregel het mogelijk oneigenlijk gebruik van gemeentelijke opvanglocaties door mensen die hier geen recht op hebben.

Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne (TWOO) in werking getreden

Op 1 juli 2024 is de Tijdelijke Wet Opvang Ontheemden Oekraïne (hierna: TWOO) in werking getreden. Deze wet vervangt de tijdelijk ingevoerde noodbepalingen (artikelen 2c en 4) van de Wet verplaatsing bevolking.^{165 166 167} De vorige wet gaf de wettelijke taak om zorg te dragen voor de opvang en verzorging

¹⁶⁴ IND, [Ander aanmeldproces Oekraïense vluchtelingen: verblijfsbewijs binnen 4 weken ophalen](#), 14 juni 2024.

¹⁶⁵ Eerste Kamer der Staten-Generaal, [Tijdelijke wet opvang ontheemden Oekraïne](#), nr. 36.394.

¹⁶⁶ [Kamerstukken II](#), 19637, nr. 3269.

¹⁶⁷ Eerste Kamer der Staten-Generaal, [Voortduringswet artikelen 2c en 4 Wet verplaatsing bevolking](#), nr. 36.081.

van ontheemden uit Oekraïne aan burgemeesters in plaats van het COA. Hiermee wilde de overheid voorkomen dat het COA extra belast zou worden met de komst van grote groepen ontheemden uit Oekraïne, naast de opvang die het COA realiseert voor andere groepen asielzoekers.

De TWOO legt die verantwoordelijkheden nu bij het college van burgemeesters en wethouders. Het geeft ook een nadere wettelijke grondslag aan enkele aspecten van de opvang, zoals de verantwoordelijkheid voor medische zorg, voor het langer voortzetten van de Bekostigingsregeling opvang ontheemden Oekraïne en voor de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens. Door de verschuiving van de verantwoordelijkheid van de burgemeester naar het college van burgemeesters en wethouders ontstaat er meer structuur in het bestuurskader.

5.2 Beëindiging van Tijdelijke Bescherming en terugkeer

Beëindiging tijdelijke bescherming in Nederland voor mensen uit niet-EU/EFTA-landen die een tijdelijke verblijfsvergunning hebben in Oekraïne

Op 4 maart 2024 eindigde de tijdelijke bescherming voor de groep mensen van buiten de EU/EFTA (derdelanders) die vóór het uitbreken van de oorlog in Oekraïne een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne hadden, bijvoorbeeld voor werk of studie.¹⁶⁸

Alleen mensen met een niet-tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne vallen verplicht onder de reikwijdte van de RTB, maar Nederland besloot bij de implementatie van de richtlijn in maart 2022 gebruik te maken van de mogelijkheid om ook degenen met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne in aanmerking te laten komen voor tijdelijke bescherming. Op 19 juli 2022 besloot Nederland tijdelijke bescherming voortaan alleen nog te verlenen aan de groep die verplicht onder de RTB valt (Oekraïners en migranten van buiten de EU/EFTA met een niet-tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne).

Voor degenen die al tijdelijke bescherming hadden, wilde de Nederlandse overheid deze per 4 september 2023 weer beëindigen (zie hiervoor de EMN-jaarverslagen uit 2022 en 2023).^{169 170} Dit besluit leidde tot meerdere gerechtelijke procedures. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) oordeelde op 17 januari 2024 dat de beëindiging van de tijdelijke bescherming voor deze groep in overeenstemming is met de Richtlijn Tijdelijke Bescherming en de Nederlandse wetgeving.¹⁷¹

In navolging van deze uitspraak heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid terugkeerbesluiten genomen ten aanzien van diegenen die geen recht meer hadden op tijdelijke bescherming. Hun recht op opvang is per 4 maart 2024 beëindigd. Ze kregen tot en met 2 april 2024 de tijd om de opvanglocatie te verlaten en terug te keren naar hun land van herkomst. Het terugkeerbesluit stelde niet dat men moest terugkeren naar Oekraïne. Verschillende mensen gingen bij de rechter in beroep, waardoor het oordeel van de RvS opnieuw ter discussie stond en rechtbanken zich moesten buigen over de vraag per wanneer tijdelijke bescherming voor deze groep eindigde. Dit leidde tot verschillende uitspraken van de rechters in eerste aanleg, die soms wel en soms niet in lijn waren met het oordeel van de RvS.

Op 29 maart 2024 heeft de rechtbank in Amsterdam aan de Europese rechter gevraagd hoe de RTB uitgelegd moet worden. Dit gebeurde via zogenoemde prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) in Luxemburg. In afwachting van de beantwoording van het Europese Hof schorste de rechtbank in Amsterdam de verdere behandeling van de rechtszaak. Op 25 april 2024 kondigde de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aan dat, in afwachting van het antwoord van het HvJEU, men voorlopig de rechten behield die horen bij tijdelijke bescherming.¹⁷²

168 Kamerstukken II, 19637, nr. 3200.

169 EMN, *Jaaroverzicht 2022: migratie en asiel in Nederland*, augustus 2023.

170 EMN, *Jaaroverzicht 2023: migratie en asiel in Nederland*, juli 2024.

171 ECLI:NL:RVS:2024:32, 17 januari 2024.

172 Rijksoverheid, *Kamerbrief over gevolgen besluit RvS toetsing van einde bescherming derdelanders uit Oekraïne*, 25 april 2024.

Het Europese Hof bevestigde op 19 december 2024 dat lidstaten de tijdelijke bescherming voor mensen uit niet-EU/EFTA-landen met een tijdelijke verblijfsvergunning in Oekraïne mochten beëindigen.¹⁷³ De beantwoording van het Europese Hof zal worden meegenomen in de uitspraak van de Nederlandse rechters.

Wijziging remigratiebeleid voor mensen van buiten de EU/EFTA die eerder tijdelijk verblijfsrecht hadden in Oekraïne

Per 9 februari 2024 is het remigratiebeleid voor migranten uit niet-EU/EFTA-landen met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne verlengd tot 4 maart 2024.¹⁷⁴ Met het remigratiebeleid ondersteunt Nederland deze migranten als zij willen terugkeren naar hun land van herkomst. Hun terugkeer wordt vergemakkelijkt via een speciaal vertrektraject.

Een belangrijke aanleiding voor de verlenging was de eerder genoemde uitspraak van de RvS op 17 januari 2024.¹⁷⁵ Het vervallen van de tijdelijke bescherming voor migranten uit niet-EU/EFTA-landen met een tijdelijk verblijfsrecht in Oekraïne maakte aanvullende maatregelen noodzakelijk. Voortzetting van de ondersteuning bij vrijwillige terugkeer was belangrijk om de terugkeer zowel humaan als efficiënt te laten verlopen, en zo de druk op het Nederlandse asielsysteem te verminderen.

5.3 Wijzigingen ten aanzien van rechten en plichten onder de RTB

Maatregelen om de zelfredzaamheid van ontheemden uit Oekraïne te bevorderen

Om de zelfredzaamheid van ontheemden uit Oekraïne te bevorderen en ondersteuningsmaatregelen eerlijk en efficiënt uit te voeren voerde de Nederlandse regering op 1 juli 2024 enkele wijzigingen door in de Regeling opvang ontheemden Oekraïne (RooO).¹⁷⁶ Het ging om de invoering van een eigen bijdrage van ontheemden uit Oekraïne en het verplicht stopzetten van leefgeld voor degenen die betaald werk hebben. Daarnaast werd de zogenoemde 28-dagenregel aangescherpt. Gemeenten kunnen toelagen opschorten of beëindigen als een ontheemde langer dan 28 dagen per kalenderjaar afwezig is. In de oude regeling was dit alleen mogelijk bij een aaneengesloten afwezigheid.

Gemeenten kregen 6 maanden de tijd, tot 1 januari 2025, om hun beleid aan te passen. Ze kregen hiervoor toegang tot inkomens- en arbeidsgegevens van ontheemden.

¹⁷³ ECLI:EU:C:2024:1038, 19 december 2024.

¹⁷⁴ Staatscourant nr. 4367, 13 februari 2024.

¹⁷⁵ ECLI:NL:RVS:2024:32, 17 januari 2024.

¹⁷⁶ Kamerstukken II, 19637, nr. 3269.

6

Alleenstaande minderjarigen en andere kwetsbare groepen

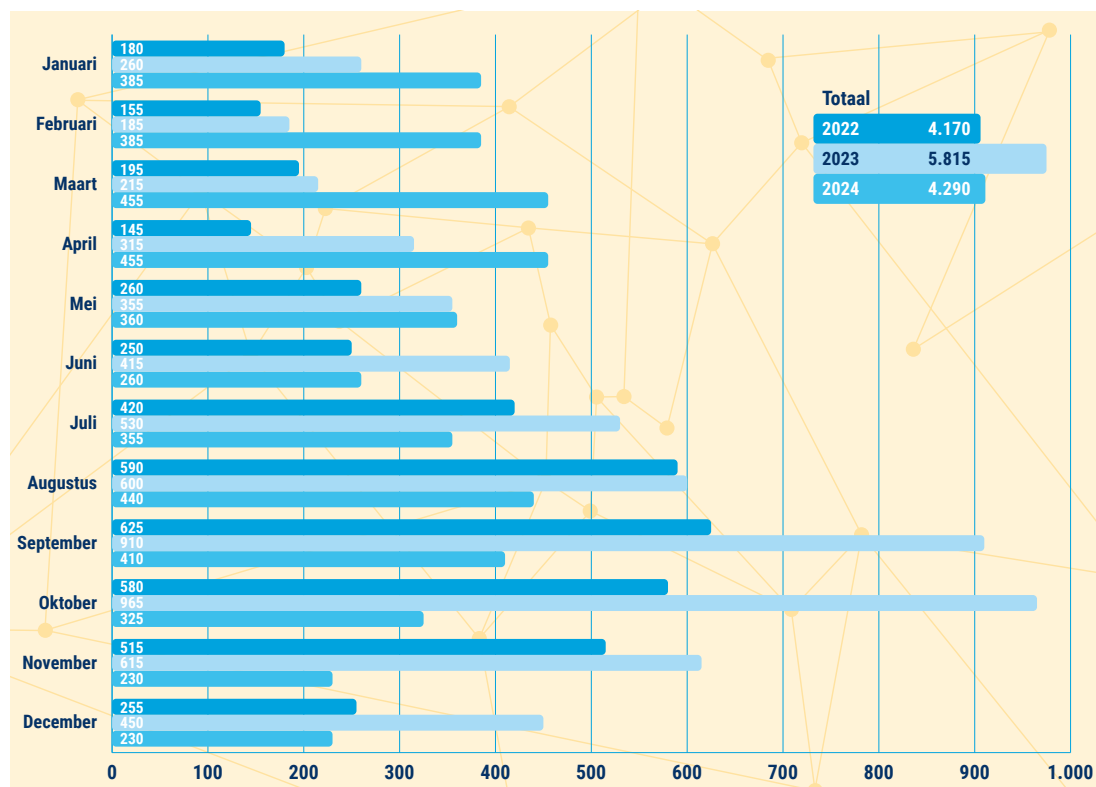
Alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) zijn een kwetsbare groep binnen het asielbeleid. Ze arriveren in Nederland zonder ouders of voogd en zijn daardoor extra afhankelijk van de overheid voor hun welzijn en veiligheid. Vanwege deze kwetsbare positie hebben ze recht op speciale bescherming. Hier vallen onder andere strikte voorwaarden over hun inbewaringstelling onder. Om deze bijzondere rechten beter te waarborgen, heeft Nederland in 2024 de regelgeving over het in bewaring stellen van amv's verduidelijkt. Voor slachtoffers van mensenhandel verwijzen we naar [hoofdstuk 11](#). Voor andere kwetsbare groepen zijn er in 2024 geen ontwikkelingen geweest.

Alleenstaande minderjarigen

Een **minderjarige** is 'een persoon die, in een wettelijke context en in tegenstelling tot een kind, volgens de wet van het betreffende land minderjarig is ofwel nog niet gerechtigd is om specifieke burgerrechten en politieke rechten uit te oefenen'. Een **alleenstaande minderjarige vreemdeling (amv)** is een minderjarige die ofwel 'op grondgebied van een EU-lidstaat arriveert zonder begeleiding van de volwassene die volgens de wet of de praktijk van de betrokken EU-lidstaat voor hen verantwoordelijk is, voor zolang als zij niet onder de hoede van een dergelijke persoon wordt genomen', ofwel 'die zonder begeleiding achterblijft nadat zij op grondgebied van een EU-lidstaat is binnengekomen'.¹⁷⁷

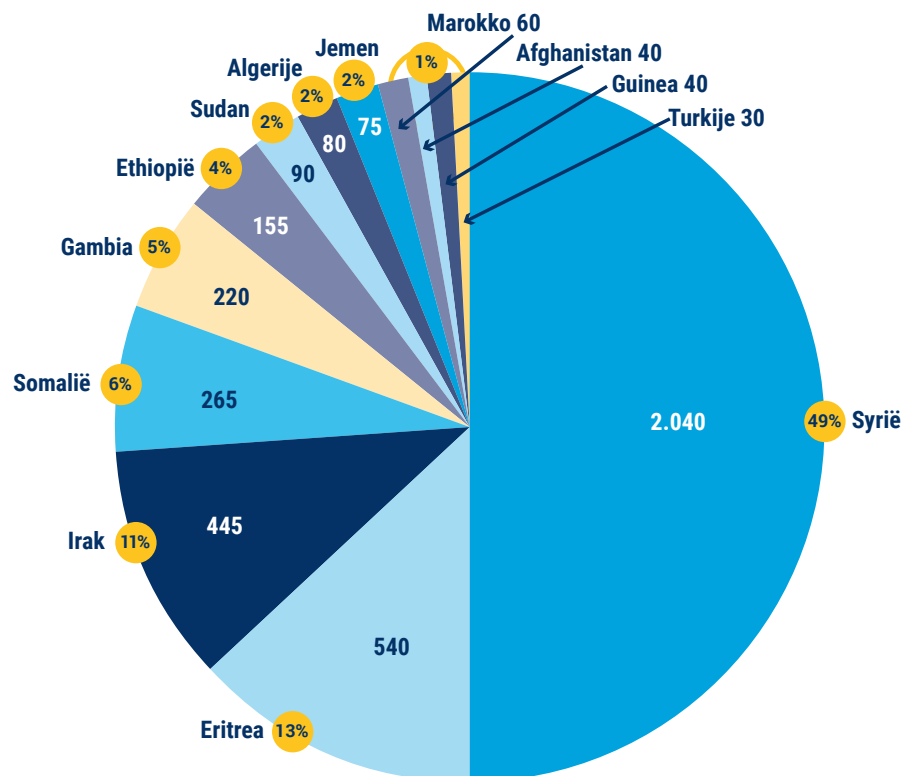
Alleenstaande minderjarigen: de cijfers

Figuur 8:
Eerste asielaanvragen
van amv's per maand
in Nederland in
2022-2024.
Bron: Eurostat



Figuur 9:
Nationaliteiten van amv's
in Nederland in 2024.

Bron: Eurostat



Kwetsbare personen

'Minderjarigen, alleenstaande minderjarigen, gehandicapten, ouderen, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van mensenhandel, ernstig zieken, mensen met psychische stoornissen en mensen die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld is aangedaan, zoals slachtoffers van vrouwelijke genitale verminking.'¹⁷⁸

6.1 Bescherming van alleenstaande minderjarige vreemdelingen

Verduidelijking van de regels voor het in bewaring stellen van minderjarigen

Op 9 april 2024 zijn de regels voor het in bewaring stellen van alleenstaande minderjarige vreemdelingen verduidelijkt. Deze wijziging liep vooruit op de inwerkingtreding van de nieuwe Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring, op dat moment nog in behandeling bij de Eerste Kamer. Om tot die tijd al in duidelijkere regelgeving te voorzien, werd artikel 5.8 toegevoegd aan het Vreemdelingenbesluit 2000.¹⁷⁹

Het nieuwe artikel 5.8 is beter afgestemd op artikel 11.3 van de EU Opvangrichtlijn en artikel 17 van de EU Terugkeerrichtlijn. Deze artikelen waarborgen de bijzondere status van amv's tijdens bewaring¹⁸⁰, maar de Nederlandse wetgeving kwam niet helemaal overeen met de precieze inhoud van de bepalingen. Zo kon uit artikel 59c van de Vreemdelingenwet 2000 al wel worden afgeleid dat Nederland amv's alleen in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring mag stellen, maar was het verbod op inbewaringstelling in gevangenissen niet expliciet vastgelegd. Het nieuwe artikel 5.8 in het Vreemdelingenbesluit verduidelijkt deze waarborgen.¹⁸¹

¹⁷⁸ EMN Glossary 10.0, 'Vulnerable person'.

¹⁷⁹ Ibid.

¹⁸⁰ Op grond van deze EU-regelgeving mogen landen alleenstaande minderjarigen alleen in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring stellen en voor een zo kort mogelijke duur. Als er sprake is van dit soort omstandigheden mogen ze vervolgens nooit in gevangenissen worden gezet en moet de bewaring gescheiden plaatsvinden van volwassenen. Deze regels verschillen van die voor gezinnen met minderjarige kinderen. Die kinderen worden juist wel samen met hun ouders in bewaring geplaatst en zij mogen niet van hen gescheiden worden.

¹⁸¹ Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2024, 83.

7 Integratie

Voor volwaardige deelname aan de maatschappij zijn inburgering, onderwijs en betaald werk onmisbaar. Via het inburgeringstraject maken nieuwe Nederlanders kennis met de taal en cultuur. Om de integratie van statushouders te verbeteren zijn verschillende wijzigingen doorgevoerd op het gebied van hun inburgering, werk en huisvesting. Zo kwam er een reiskostenvergoeding voor statushouders om naar de gemeente van hun inburgeringstraject te reizen en werd de hotel- en accommodatieregeling aangepast om de doorstroom naar permanente woningen te versnellen. De eindtermen voor het inburgeringsexamen zijn vernieuwd, gemeenten startten een pilot om statushouders snel aan een baan te helpen en er kwamen verschillende subsidies.

Integratie

In EU-context, een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanpassing door alle immigranten en inwoners van de EU-lidstaten.¹⁸²

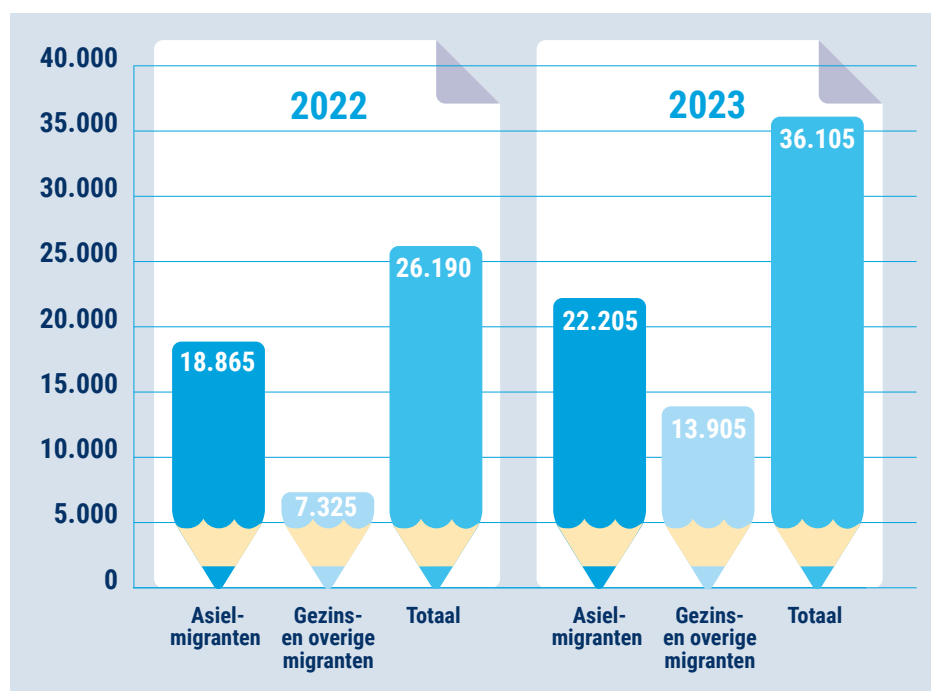
Statushouder

Een persoon aan wie de vluchtelingenstatus of subsidiaire beschermingsstatus is verleend.¹⁸³

Integratie in Nederland: de cijfers

Figuur 10:
Aantal mensen dat het inburgeringsexamen moest afleggen en hun status in 2022 en 2023.¹⁸⁴

Bron: CBS



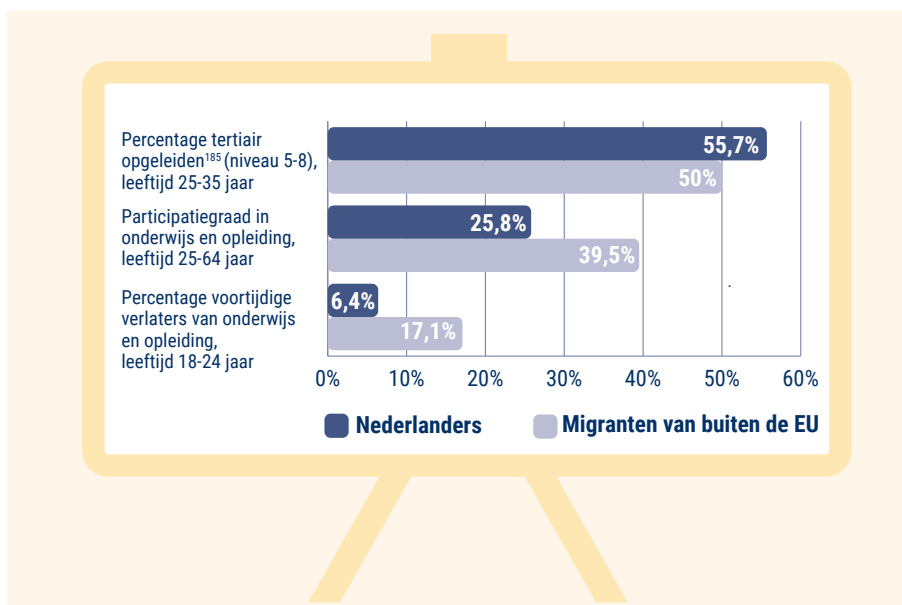
¹⁸² EMN Glossary 10.0, 'Integration'.

¹⁸³ EMN Glossary 10.0, 'Beneficiary of international protection'.

¹⁸⁴ De cijfers voor 2024 zijn ten tijde van deze publicatie nog niet beschikbaar.

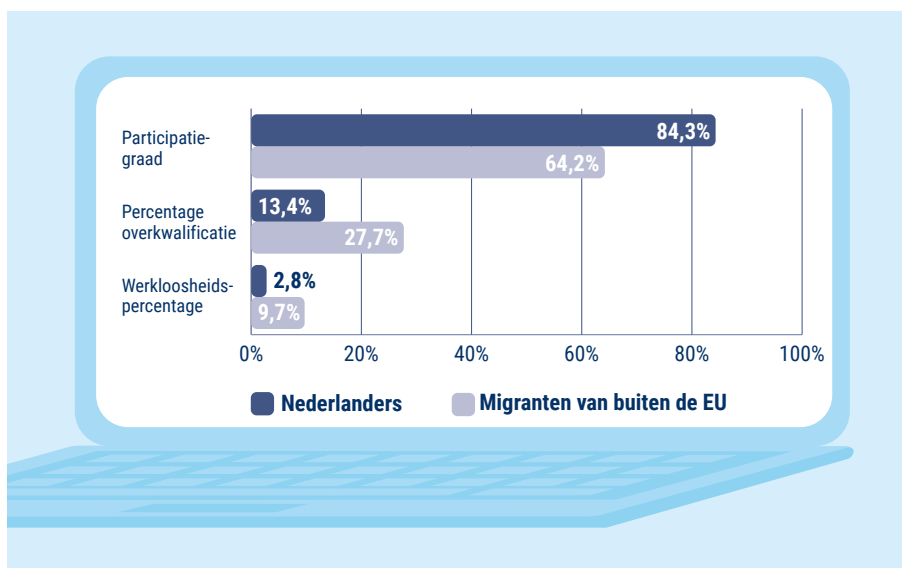
Figuur 11:
Integratie indicatoren in
Nederland (educatie,
arbeidsmarkt, sociale
inclusie, huisvesting en
gezondheid)
Educatie, 2024.

Bron: Eurostat (**tertiair,**
participatiegraad en
voortijdige verlaters)



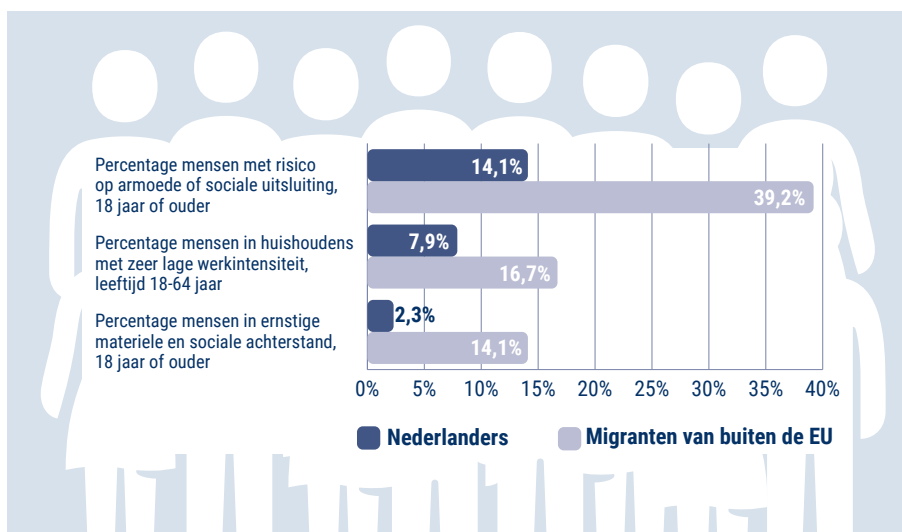
Arbeidsmarkt, leeftijd
20-64, in 2024.

Bron: Eurostat (**participa-**
tiegraad, overkwalificatie
en **werkloosheid**)



Sociale inclusie in 2024.

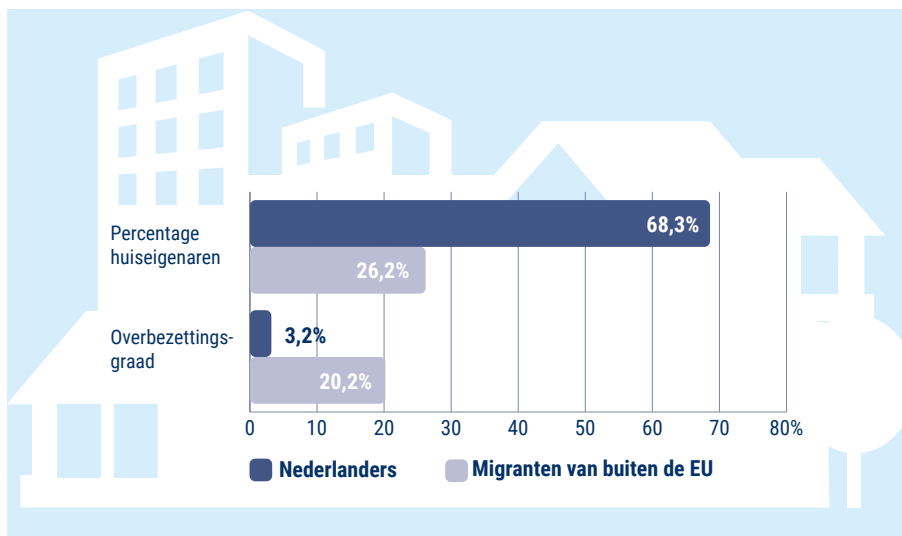
Bron: Eurostat (**risico**
armoede, lage werk-
intensiteit en ernstige
achterstand)



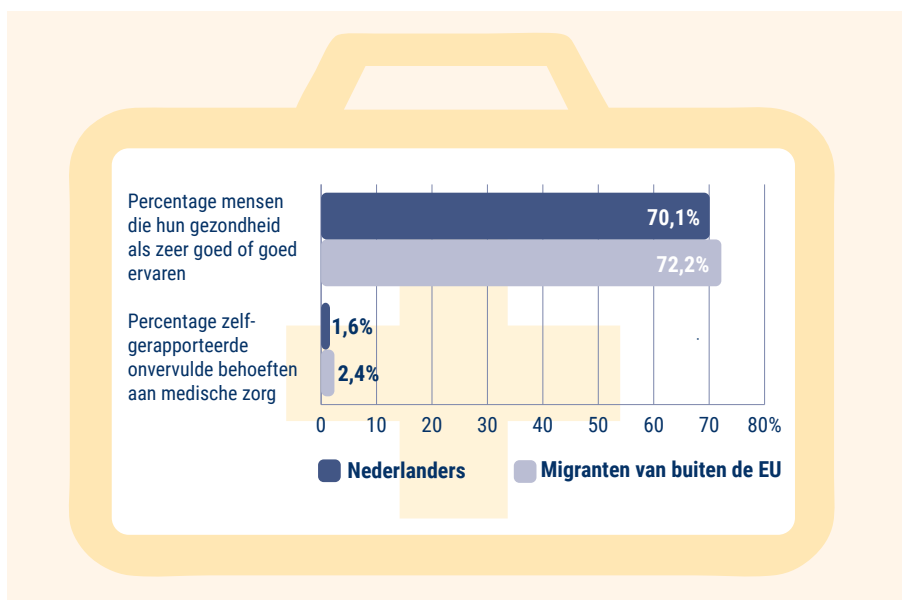
¹⁸⁵ Hoger beroepsonderwijs, wetenschappelijk onderwijs en ander, vooral particulier, beroepsonderwijs op dit niveau.

Huisvesting, leeftijd 18 jaar of ouder, in 2024.

Bron: Eurostat ([huiseigenaren](#) en [overbezetting](#))

**Gezondheid, leeftijd 16 jaar of ouder, in 2024.**

Bron: Eurostat ([gezondheid](#) en [onvervulde behoeften](#))



7.1 Inburgering

Inburgerings-examen

Migranten met een verblijfsvergunning die langdurig in Nederland willen verblijven, moeten inburgeren. Het inburgeringsexamen vormt de afsluiting van dit traject. Het examen bestaat uit meerdere onderdelen. Wie slaagt voor het examen toont daarmee aan dat hij/zij de Nederlandse taal beheerst en kennis heeft van de Nederlandse samenleving.¹⁸⁶

Vernieuwde eindtermen voor het inburgeringsexamen

Op 16 mei 2024 zijn de eindtermen van het onderdeel Kennis van de Nederlandse Maatschappij (KNM) van het inburgeringsexamen vernieuwd. Deze eindtermen, afkomstig uit 2015, zijn herzien om dit examenonderdeel beter aan te laten sluiten op de huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Voorheen lag de nadruk op de bevordering van gewenste omgangsvormen, de nieuwe eindtermen richten zich op twee andere doelstellingen:

- het ontwikkelen van kennis en vaardigheden die nieuwkomers ondersteunen bij het vinden van hun weg in de Nederlandse samenleving;

¹⁸⁶ Rijksoverheid, 'Moet ik als nieuwkomer inburgeren?'.

- vertrouwd raken met de gangbare omgangsvormen, normen en waarden binnen de Nederlandse samenleving, met nadruk op de onderwerpen rechtsstaat en democratie.

De nieuwe doelstellingen zijn bedoeld om meer recht te doen aan de diverse omgangsvormen en opvattingen in Nederland die nieuwkomers in de praktijk ervaren.¹⁸⁷

De nieuwe eindtermen gaan in op 1 juli 2025. Zo hebben examenontwikkelaars de tijd om het KNM-examen aan te passen conform deze eindtermen. Daarnaast krijgen ontwikkelaars van lesmateriaal op deze manier de gelegenheid om hun leermiddelen op de vernieuwing af te stemmen.¹⁸⁸

Reiskostenvergoeding voor statushouders voor traject tussen opvanglocatie en toekomstige gemeente

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft samen met het COA een vergoeding van reiskosten ingesteld voor statushouders die al in een opvanglocatie beginnen met het inburgeringstraject. Hiervoor is in de Voorjaarsnota van 15 april 2024 een bedrag van 4,5 miljoen euro per jaar vrijgemaakt, dat tot en met 2026 beschikbaar is. Het gaat om de reiskosten die een statushouder maakt om vanuit een opvanglocatie te reizen naar de gemeente waar hij/zij deelneemt aan inburgeringsprogramma's, na vaststelling van het persoonlijk Plan Inburgering en Participatie (PIP).¹⁸⁹

Door het tekort aan woningen verblijven statushouders langer op een opvanglocatie. Om de doorstroom naar gemeentes niet te vertragen, stimuleert het ministerie van Justitie en Veiligheid dat statushouders al op de opvanglocatie beginnen met hun inburgeringstraject, ook wel de 'vroege start' genoemd. Omdat gemeenten aangaven dat de reiskosten een van de grootste belemmeringen voor statushouders vormden om deel te nemen aan het inburgeringstraject, is besloten deze kosten te vergoeden. Door de financiële belemmering weg te nemen, hoopt het ministerie dat meer gemeenten met de vroege start aan de slag gaan.

Wijziging Besluit tijdelijk onderdak in hotels en andere accommodaties 2023

Met ingang van 5 juli 2024 is het Besluit tijdelijke huisvesting in hotels en andere accommodaties 2023 gewijzigd.¹⁹⁰ Er is een bepaling toegevoegd die het mogelijk maakt om in uitzonderlijke omstandigheden het maximale verblijf (6 maanden) van statushouders in tijdelijke accommodaties met nog eens 6 maanden te verlengen. Dit geldt met name wanneer verplaatsing naar permanente huisvesting aantoonbaar niet haalbaar is.

De hotel- en accommodatieregeling is ingesteld om de doorstroom van opvanglocaties naar permanente huisvesting voor statushouders te verbeteren. Vanwege een gebrek aan geschikte woningen verbleven statushouders noodgedwongen langer in opvangcentra en ontstond er een tekort aan opvangplekken voor asielaanvragers. Deze regeling gaf gemeenten de mogelijkheid om statushouders alvast tijdelijk te vestigen, bijvoorbeeld in een hotel of recreatiewoning. Hierdoor konden zij ook eerder beginnen met hun inburgeringstraject.¹⁹¹

Het verlengen van het maximale verblijf in tijdelijke accommodaties moet een oplossing bieden voor de vertragingen in de doorstroom van opvanglocaties naar permanente huisvesting.

7.2 Arbeidsmarkt en vaardigheden

Pilot van 5 gemeenten en regio's met het direct aanbieden van werk aan statushouders

Begin 2024 zijn 5 gemeenten en regio's gestart met een pilot waarin statushouders die zich in hun gemeente vestigen, direct een betaalde baan aangeboden krijgen. Het gaat om de gemeenten Amsterdam, Eindhoven en Rotterdam, regiogemeenten Meijerstad, Vught, Boxtel en Nuenen gezamenlijk en

¹⁸⁷ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 2024, nr. 15402.

¹⁸⁸ Ibid.

¹⁸⁹ Uitvoeringsbrief inburgering van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 24 juni 2024.

¹⁹⁰ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, 2024, nr. 22291.

¹⁹¹ COA, 'Hotel- en accommodatieregeling'.

arbeidsmarktregio Helmond de Peel. Statushouders kunnen zo meteen participeren in de Nederlandse samenleving en de taal leren op de werkvloer. Dit draagt sterk bij aan hun integratieproces en versterkt hun positie op de arbeidsmarkt.¹⁹²

Nederland monitort en evalueert de pilot intensief, zowel vanuit het perspectief van statushouders als van werkgevers en gemeenten. Door geleerde lessen te delen met andere gemeenten, kunnen ook zij aan de slag met het aanbieden van startbanen aan statushouders. De pilot maakt onderdeel uit van 'Statushouders aan het werk', een plan dat in 2023 werd gepresenteerd door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit actieplan zet in op het verbeteren van de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt voor statushouders.¹⁹³

Statushouder aan het werk.

Foto: COA / Marcel de Graaf



Publicatie subsidieregeling voor werkgevers voor de ondersteuning van statushouders

Op 1 juli 2024 publiceerde het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de subsidieregeling 'Ondersteuning werkgevers inzet statushouders'.¹⁹⁴ Deze regeling biedt werkgevers een financiële tegemoetkoming voor extra begeleiding van statushouders op de werkvloer. De begeleiding is bedoeld om taal- en cultuurverschillen te verkleinen en de integratie te bevorderen. De subsidieregeling stimuleert werkgevers om statushouders duurzaam in te zetten, wat kan leiden tot een vermindering van de krapte op de arbeidsmarkt. Voorheen konden werkgevers via werkgeversservicepunten al financiële ondersteuning krijgen voor bijvoorbeeld de opleiding van statushouders. De nieuwe subsidieregeling geldt als aanvulling op de bestaande middelen.¹⁹⁵

De subsidie geldt voor maximaal 4 statushouders per werkgever. Voor de eerste statushouder kan een werkgever €8.000 aanvragen, voor de tweede een bedrag van €6.000 en voor de derde en vierde statushouder elk €5.000. De subsidie bedraagt dus maximaal €24.000 en is alleen bedoeld voor statushouders die na 1 januari 2024 in dienst zijn getreden of die nog in dienst gaan treden en nog niet eerder voor deze werkgever hebben gewerkt. Om in aanmerking te komen voor de subsidie moet de werkgever:

¹⁹² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Gemeenten starten proef om statushouders direct aan werk te helpen', 29 januari 2024.

¹⁹³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Statushouders aan het werk', 9 maart 2023.

¹⁹⁴ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederland, 2024, nr. 19739.

¹⁹⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Subsidieregeling ondersteuning werkgevers inzet statushouders gepubliceerd', 1 juli 2024.

- een activiteitenplan opstellen voor zowel de organisatie van de begeleiding als de manier waarop statushouders de Nederlandse taal en werkcultuur leren. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft een handreiking ontwikkeld om werkgevers hiermee te helpen;
- aangeven voor welke statushouder(s) hij/zij de subsidie gebruikt;
- de statushouder na de subsidieregeling een arbeidsovereenkomst aanbieden voor minimaal 20 uur per week en gedurende minstens één jaar.¹⁹⁶

Subsidie voor programma 'Taalbuddy's op het werk'

In 2024 verstrekke het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een subsidie aan de stichting 'Het Begint met Taal', voor het opzetten van het programma 'Taalbuddy's op het werk'. Dit programma is bedoeld om statushouders en andere anderstalige medewerkers op de werkvloer te laten begeleiden door een werknemer die hiervoor is opgeleid. Op die manier leren zij de Nederlandse taal en bedrijfs-cultuur beter kennen.

Om de kansen van statushouders op het leren van de taal en het vinden en behouden van werk te vergroten, is het belangrijk dat zij een breed sociaal netwerk hebben. Om die reden zet Nederland breed in op buddy-systemen, die nieuwkomers koppelen aan een zogenaamde buddy om hen op informele manier te helpen met het leren van de taal en het opbouwen van een netwerk.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, [Nieuwsbrief Inburgering nr 37](#).

8

Nederlanderschap en staatloosheid

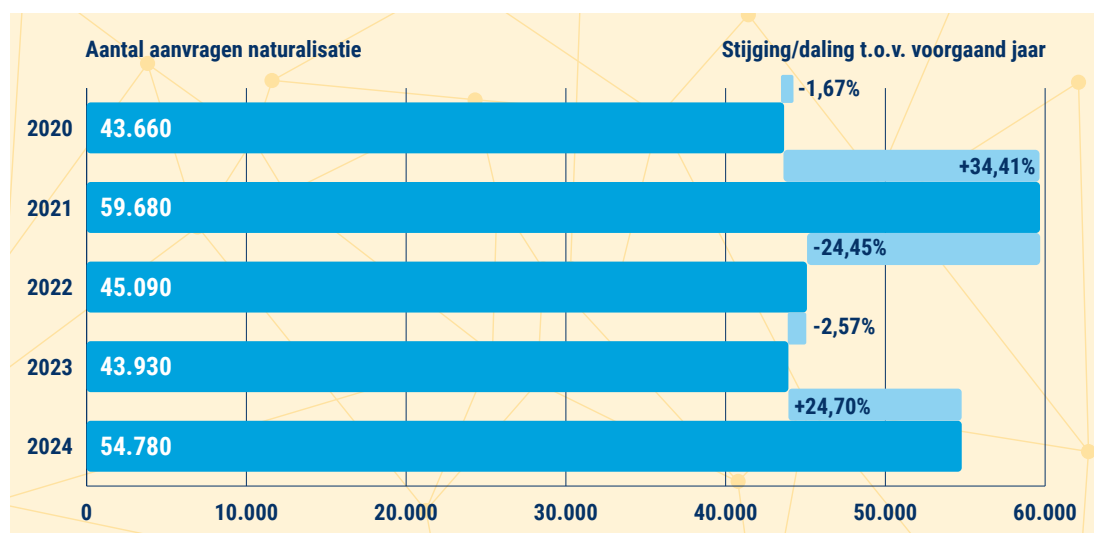
De afgelopen jaren is er in Nederland meer aandacht gekomen voor de juridische positie van staatlozen (mensen die door geen enkel land als onderdaan worden erkend). Zonder nationaliteit is het moeilijker om toegang te krijgen tot bepaalde rechten en voorzieningen. Bovendien kan het een belemmering vormen voor naturalisatie. Met de invoering in 2023 van een duidelijke procedure om staatloosheid vast te stellen is hierin een belangrijke stap gezet. In 2024 zijn er geen nieuwe beleidsontwikkelingen geweest op het gebied van Nederlanderschap of staatloosheid. Dit hoofdstuk biedt daarom alleen de meest recente cijfers rondom deze thema's.

Naturalisatie in Nederland:¹⁹⁸ de cijfers

De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ontving in 2024 54.780 aanvragen voor naturalisatie, ten opzichte van 43.930 in 2023. De IND willigde 98% van de naturalisatieverzoeken in.¹⁹⁹ Onderstaande grafiek laat een piek in het aantal naturalisatieaanvragen zien in 2021 en 2024.

Figuur 12:
Aantal naturalisatieaanvragen per jaar in Nederland.

Bron: IND Jaarcijfers



Geregistreerde staatlozen in Nederland: de cijfers

In Nederland staan op dit moment rond de 6.000 mensen als staatloos geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Dat is een relatief klein deel van de ongeveer 30.000 mensen in de BRP van wie de nationaliteit onbekend is. Onder de geregistreerde staatlozen zijn bijvoorbeeld Molukkers, Syriërs, Libanezen en mensen uit de Verenigde Arabische Emiraten en Saoedi-Arabië.²⁰⁰

In de onderstaande tabel zien we het aantal staatlozen en mensen met een onbekende nationaliteit in Nederland in de periode 2022-2024. Uit de afgelopen 3 jaar kunnen we afleiden dat zowel het aantal staatlozen als het aantal mensen met een onbekende nationaliteit licht afneemt.

Tabel 1: Aantal staatlozen en mensen van wie de nationaliteit onbekend is in Nederland 2022-2024.

Bron: Eurostat

Jaar	2022	2023	2024
Staatloos	5.283	5.149	4.747
Nationaliteit onbekend	26.234	22.488	20.224

¹⁹⁸ Naturalisatie kan ook worden aangevraagd op Aruba, Curaçao, Sint Maarten en de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.

¹⁹⁹ IND, 'IND Jaarcijfers 2024'.

²⁰⁰ Rijksoverheid, 'Staatloosheid'.

Aan het eind van de naturalisatieceremonie krijgen de mensen een gebakje met de Nederlandse vlag.

Foto: ANP / Hollandse Hoogte / Suzanne van de Kerk



8.1 Nederlanderschap

Nederlander worden

Verwerving van staatsburgerschap

'Elke manier om staatsburger te worden, dat wil zeggen door geboorte of op enig moment na geboorte, automatisch of niet-automatisch, op basis van toekenning, verklaring, optie of aanvraag'.²⁰¹

Naturalisatie en optie

'Elke vorm van het na de geboorte verkrijgen van een nationaliteit die niet eerder op de persoon van toepassing was. Het vereist een aanvraag door deze persoon of hun wettelijke vertegenwoordiger en een handeling van een overheid om deze nationaliteit aan een persoon toe te kennen.'²⁰² Er zijn twee manieren om de Nederlandse nationaliteit aan te vragen: door naturalisatie en via de optieprocedure. Een naturalisatieverzoek mag je indienen als je 5 jaar onafgebroken in Nederland hebt gewoond met een geldige verblijfsvergunning en een inburgeringsdiploma hebt gehaald. Er gelden ook andere voorwaarden, zoals een minimumleeftijd van 18 jaar, het afstand doen van de huidige nationaliteit en het hebben van geldige documenten. In bepaalde gevallen gelden uitzonderingen op de genoemde voorwaarden.²⁰³ De tweede mogelijkheid, Nederlander worden door optie, is vaak een goedkopere en snellere procedure die bovendien minder strenge eisen stelt, maar niet iedereen die Nederlander wil worden komt hiervoor in aanmerking.²⁰⁴

8.2 Staatloosheid

Staatloosheid

Een **staatloos persoon** is 'iemand die door geen enkele staat op grond van zijn wetgeving als onderdaan wordt beschouwd'.²⁰⁵ Een migrant kan staatloos worden door statenopvolging (de oprichting van een nieuwe staat die voortkomt uit een staat die voorheen erkend werd), onduidelijke of discriminerende wetten voor het vaststellen van nationaliteiten, ontheemding/gedwongen migratie of het hebben van staatloze ouders.²⁰⁶

201 EMN Glossary 10.0, 'Acquisition of citizenship'.

202 EMN Glossary 10.0, 'Naturalisation'.

203 IND, 'Nederlander worden door naturalisatie'.

204 IND, 'Nederlander worden door optie'.

205 EMN Glossary 10.0, 'Stateless person'.

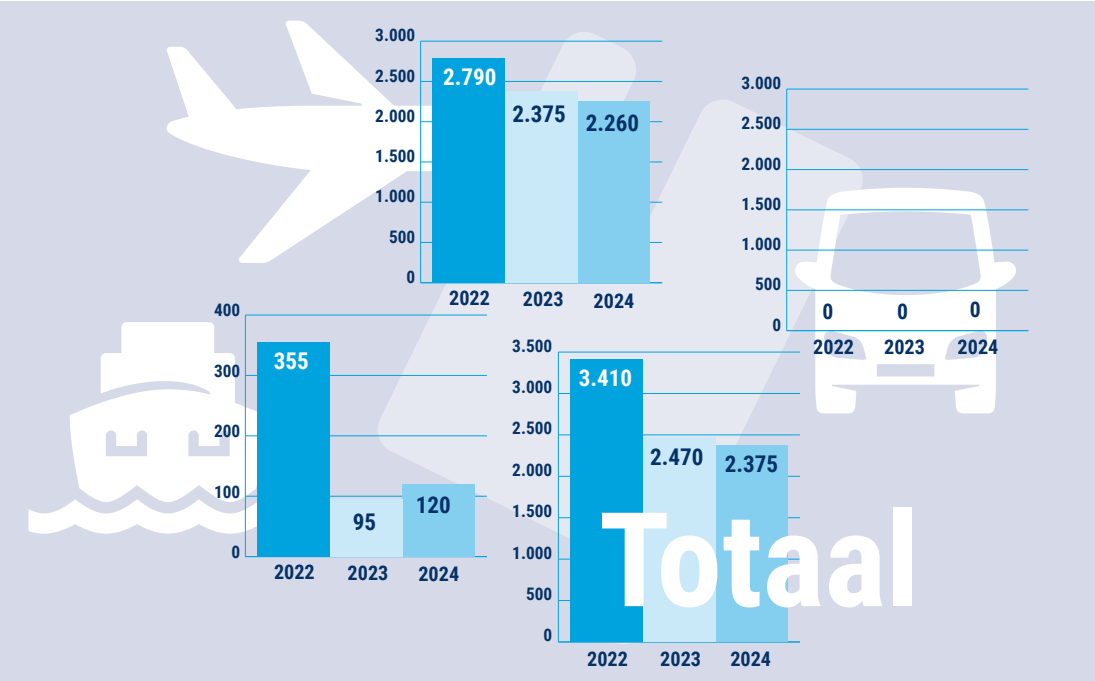
206 Rijksoverheid, 'Staatloosheid'.

9 Grensbeheer en visumbeleid

Effectief grensbeheer en visamaatregelen zijn belangrijk voor het tegengaan van irreguliere migratie en voor het gecontroleerd toelaten van mensen. Binnen het Schengengebied staat de samenwerking tussen vrij verkeer binnen de grenzen en de gezamenlijke bewaking van de buitengrenzen centraal. Europees geïntegreerd grensbeheer, technologische innovaties en tijdelijke grenscontroles binnen het Schengengebied moeten zorgen voor effectief beleid en succesvolle samenwerking.

Grensbeheer en visumbeleid: de cijfers

Figuur 13:
Aantal keren dat toegang werd geweigerd aan de Nederlandse buitengrenzen (lucht, land en zee) 2022-2024.
Bron: Eurostat



Tabel 2:
Aantal visumaanvragen in Nederland in 2024.
Bron: IND en ministerie van Buitenlandse Zaken

Visa kort verblijf	Visa lang verblijf (mvv)	Totaal
605.365	72.564	677.929

9.1 Het Schengengebied

Negentwintig Europese landen zijn onderdeel van het Schengengebied.²⁰⁷ Het Schengenakkoord gaat over EU-regelgeving die controles aan de binnengrenzen tussen deelnemende landen in dit gebied afschaft. De controle gebeurt aan de buitengrenzen van het Schengengebied.²⁰⁸

Vaststelling nationale strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer

De minister van Asiel en Migratie stelde in juni 2024 de verplichte nationale strategie in het kader van het Europees geïntegreerd grensbeheer vast voor de periode 2024-2029.²⁰⁹ Dit is een uitwerking van het Europese beleid op dit terrein, zoals vastgesteld door de Europese Commissie in de mededeling van maart 2023.²¹⁰ De nationale strategie zelf is niet openbaar toegankelijk.

207 België, Bulgarije, Denemarken, Duitsland, Estland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Italië, Kroatië, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, Malta, Nederland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Roemenië, Slovenië, Slowakije, Spanje, Tsjechië, IJsland, Zweden, Zwitserland.
208 Rijksoverheid, 'Welke landen zijn Schengenlanden?'.
209 Informatie gegeven door de Koninklijke Marechaussee op 4 februari 2025.
210 Europese Commissie, 'Mededeling tot vaststelling van het meerjarig strategisch beleid inzake Europees geïntegreerd grensbeheer', COM(2023) 146 final, 14 maart 2023.

De strategieën van lidstaten maken deel uit van de meerjarige beleidscyclus voor Europees geïntegreerd grensbeheer. Dit vloeit voort uit Verordening 2019/1896 over de Europese Grens- en kustwacht. Elke 5 jaar start de Commissie deze cyclus met een beleidsdocument, gevolgd door raadpleging van het Europese Parlement en de Raad. Na dit proces presenteert de Commissie de mededeling tot vaststelling van het meerjarig strategisch beleid. Zes maanden later stelt het Europees Grens- en kustwachtagentschap Frontex een technische en operationele strategie op die de politieke richtlijnen vertaalt naar concrete maatregelen.²¹¹

De lidstaten hadden vanaf de publicatie van de mededeling 12 maanden de tijd om hun nationale strategie aan te passen aan het Europese beleid. Met de vaststelling van de nationale strategie geeft Nederland invulling aan de Europese afspraken.²¹²

Als je op Schiphol vertrekt naar of aankomt vanuit een niet-Schengenland, passeer je de paspoortcontrole. Met je biometrische paspoort kun je gebruikmaken van de eGates.

Foto: ANP/ Hollandse Hoogte / Sabine Joosten



Pilot digitaal reisdocument op Nederlandse luchthavens

Omdat de EU bezig is met het ontwikkelen van beleid voor het gebruik van digitale reisdocumenten, is op verzoek van de Europese Commissie begin 2024 een pilot uitgezet. De pilot betrof een combinatie van het *Digital Travel Credential* (DTC) en gezichtsherkenning bij grenscontroles (DTC-1). Het DTC is een kopie van de digitale informatie die op de chip van een paspoort staat. De pilot werd uitgevoerd door het ministerie van Justitie en Veiligheid, het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Rijksdienst voor Identiteitsgegevens, in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee, Schiphol, KLM en technologieleverancier Idemia.²¹³

De pilot vond plaats bij KLM-passagiers die vanuit Canada naar Amsterdam vlogen. Om in aanmerking te komen voor deelname moesten ze minimaal 18 jaar oud zijn en in het bezit van een Nederlands, Belgisch of Canadees paspoort. Voorafgaand aan de vlucht ontvingen de passagiers een mail van KLM met de vraag of zij op vrijwillige basis aan de pilot wilden deelnemen. Vervolgens moesten ze een digitale kopie van hun paspoort maken en deze samen met een gezichtsfoto uploaden in een speciale app. Bij aankomst op Schiphol werden de passagiers naar een DTC Tap & Go grenspoort geleid, waar op basis van een gezichtsscan de DTC werd opgehaald. Door vervolgens het fysieke paspoort te scannen, werd er gekeken of de DTC en het fysieke paspoort overeenkwamen. Als dat het geval was, kon de passagier de grens passeren.²¹⁴

211 Expertisecentrum Europees Recht van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, 'Europese Commissie presenteert een Mededeling met strategie voor geïntegreerd grensbeheer en Aanbeveling over terugkeerbesluiten', 24 maart 2023.

212 Ibid.

213 Ministerie van Justitie en Veiligheid, 'Trans-Atlantische pilot met Digital Travel Credential gestart', 29 februari 2024.

214 Ibid.

Met het gebruik van DTC kan de identiteitscontrole al voorafgaand aan de aankomst op de luchthavens plaatsvinden. Hierdoor kunnen passagiers sneller boarden en na de landing de grens sneller passeren. Het proces op de luchthaven is daarmee sneller en efficiënter, zodat de drukte beter kan worden gereguleerd.²¹⁵

Wetswijziging voor het gebruik van biometrie bij automatische grenscontroles

Op 24 september 2024 heeft de Tweede Kamer een wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 aangenomen die het gebruik van biometrie bij automatische grenscontroles mogelijk maakt. De wetswijziging biedt de juridische grondslag voor het gebruik van een gezichtsscan bij reizigers die langs een *Border Control Acces Gate* gaan, als onderdeel van het *Self Service Passport Control*-systeem (SSPC). Het doel van deze scan is het identificeren en het verifiëren van de identiteit van reizigers door de opgeslagen pasfoto op de chip van het reisdocument te vergelijken met een ter plekke, bij de grensdoorlaatpost gemaakte foto. Door deze vergelijking van biometrische persoonsgegevens kan de Koninklijke Marechaussee controleren of de reiziger de rechtmatige houder van het document is. Daarnaast kan hiermee de verificatie aan de grens van iemands identiteit en nationaliteit en van de echtheid van reisdocumenten, zoals vastgesteld in de Schengengrenscore (artikel 8, tweede lid, onder a en b), worden uitgevoerd. De biometrische gegevens van reizigers mogen maximaal 24 uur worden bewaard.²¹⁶

De wetswijziging is ingevoerd met het oog op de grote aantallen reizigers die dagelijks de buitengrens passeren. Grenscontroles zijn essentieel voor het bestrijden van terrorisme, drugssmokkel, witwaspraktijken, identiteitsfraude en mensensmokkel. Om de juiste beslissingen over toelating aan de grens te kunnen nemen, is het van belang om reizigers te kunnen identificeren. Het gebruik van biometrische gegevens bij automatische grenscontroles kan dit proces versnellen. Dit verkort de wachttijd voor reizigers en draagt bij aan een efficiënt grenscontrolesysteem.²¹⁷

Tijdelijke grenscontroles aan de binnengrenzen

Op 9 december 2024 voerde Nederland tijdelijke grenscontroles in aan de binnengrenzen, oftewel de grenzen met andere Schengenlanden. De wettelijke basis voor deze maatregel is artikel 25 van de Schengengrenscore. Deze tijdelijke controles gelden voor een periode van 6 maanden en zijn bedoeld om irreguliere migratie en grensoverschrijdende criminaliteit tegen te gaan.²¹⁸ Daarnaast beschouwt het kabinet de controles als middel om grip te krijgen op het aantal asielaanvragen. Het kabinet zegt daarmee ook samenhangende problemen zoals overvolle opvanglocaties, huisvestingsprobleem en verstoringen van de openbare orde aan te pakken.²¹⁹ In opdracht van de minister van Asiel en Migratie voert de Koninklijke Marechaussee de tijdelijke controles uit aan de grens met België en Duitsland.²²⁰

9.2 Overige ontwikkelingen

Luchthaventransitvisumplicht voor de Centraal-Afrikaanse Republiek, Mauritanië, Senegal en Tsjaad

Sinds 25 november 2024 geldt er een luchthaventransitvisumplicht voor passagiers met de nationaliteit van Tsjaad, Senegal, Mauritanië en de Centraal-Afrikaanse Republiek. Deze passagiers hebben een luchthaventransitvisum nodig om via de Nederlandse luchthavens te mogen reizen. Aanleiding hiervoor is de sterke toename van het aantal asielaanvragen van deze groep passagiers op Schiphol. Waar er in september 2024 nog maximaal 20 aanvragen per maand waren, steeg dit aantal in oktober naar 132 aanvragen en in november liep het aantal nog verder op. Eerder namen Frankrijk en Spanje al soortgelijke maatregelen. Met de invoering van verplichte LTV probeert de overheid het gebruik van de transitzone op Nederlandse luchthavens voor het indienen van asielaanvragen te verminderen.²²¹

²¹⁵ Ibid.

²¹⁶ Tweede Kamer, 'Wetsvoorstel: Gebruik biometrie bij automatische grenscontrole', 10 februari 2023.

²¹⁷ Kamerstukken II, 2022-2023, 36 300, nr. 3 (Memorie van Toelichting).

²¹⁸ Koninklijke Marechaussee, 'Nederland start vandaag met tijdelijke grenscontroles', 9 december 2024.

²¹⁹ Koninklijke Marechaussee, '5 vragen over de extra grenscontroles', KMarMagazine 2024/10, 26 november 2024.

²²⁰ Koninklijke Marechaussee, 'Nederland start vandaag met tijdelijke grenscontroles', 9 december 2024.

²²¹ Kamerbrief van de minister van Buitenlandse Zaken betreft de invoering luchthaventransitvisumplicht Centraal Afrikaanse Republiek, Mauritanië, Senegal en Tsjaad, 25 november 2024.

10 Mensensmokkel en irreguliere migratie

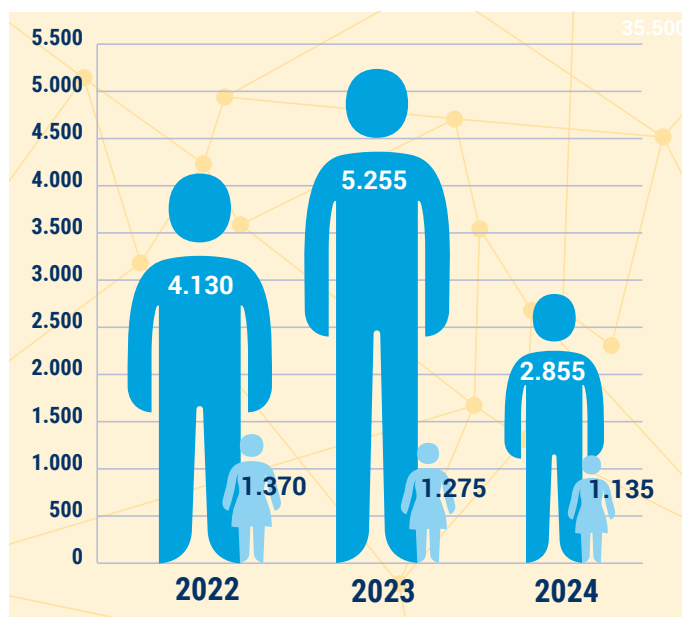
Het tegengaan van irreguliere migratie en mensensmokkel vormt een belangrijk speerpunt in het beleid van zowel Nederland als de Europese Unie. Daarbij ligt de focus op het bestrijden van mensensmokkel, het voorkomen van misbruik van reguliere migratieregelingen, het versterken van geïntegreerde grensbewaking en het aangaan van internationale migratiepartnerschappen. In 2024 zijn verschillende initiatieven en maatregelen in gang gezet om deze complexe uitdaging aan te pakken, met bijzondere aandacht voor zowel nationale beleidsontwikkelingen als internationale samenwerking.

Irreguliere migratie

Irreguliere migratie is de migratie van personen naar een nieuwe verblijfplaats of doorreis die plaatsvindt buiten de wettelijke normen van de vertrek-, doorreis- en ontvangende landen.²²²

Irreguliere migratie in Nederland: de cijfers

Figuur 14:
Aantal migranten uit niet-EU-landen met illegaal verblijf in Nederland (2022-2024).
Bron: Eurostat



10.1 Mensensmokkel

Mensensmokkel

Het bewerkstelligen van de irreguliere binnenkomst van een persoon in een vn-land waarvan die persoon geen onderdaan of permanente ingezetene is, met als doel het verkrijgen van een direct of indirect financieel of ander materieel voordeel.²²³ In Nederland valt ook het helpen bij het verschaffen van illegaal verblijf onder mensensmokkel, wanneer dit uit winstbejag gebeurt.²²⁴

222 EMN Glossary 10.0, 'irregular migration'.

223 EMN Glossary 10.0, 'smuggling of migrants'.

224 Artikel 197a Wetboek van Strafrecht.

Ministeriële bijeenkomst van de Calais-groep tegen mensensmokkel

Op 4 maart 2024 kwam de Calais-groep, met als leden het VK, Frankrijk, België, Nederland en Duitsland bijeen met andere Europese partners om de strijd tegen migrantensmokkelnetwerken en de bijbehorende criminele activiteiten te bespreken.²²⁵ De deelnemers bevestigden hun inzet om deze Europese uitdaging als directe burens aan te pakken.

De Calais-groep is een diplomatieke bijeenkomst met het doel om gezamenlijk de strijd tegen irreguliere migratie en mensensmokkel aan te gaan met een focus op de Noordzee en het Kanaal. De groep werkt samen met Europese Partners zoals de Europese grens- en kustwacht Frontex, de Europese politiedienst Europol en de Europese Commissie.²²⁶ Omdat smokkelnetwerken voortdurend evolueren en zich aanpassen, is het noodzakelijk om de samenwerking en operationele coördinatie tussen Europese landen en internationale partners te versterken. Dit vereist het aangaan van concrete verplichtingen en een gezamenlijke aanpak om effectief op deze voortdurend veranderende uitdaging te reageren.

Bij de bijeenkomst kwam de Calais-groep het volgende overeen:

- samenwerken om de wereldwijde inspanning te vergroten voor het verwijderen van online advertenties van migrantensmokkelaars, met gebruik van bestaande structuren en kaders;
- verbeteren van de informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties;
- bieden van een kader voor internationale partners om de aanvoer van (materiaal voor) kleine boten naar Het Kanaal te verstoren.²²⁷

Daarnaast verwelkomden de deelnemers het voorstel van de Europese Commissie (2023) voor een Wereldwijde Alliantie tegen migrantensmokkel. De groep stemde ermee in actief deel te nemen aan toekomstige bijeenkomsten op zowel expert- als politiek niveau. De Alliantie zal zich richten op preventie door verbeterde grensbeheersing, versterking van samenwerking tussen overheden en rechterlijke autoriteiten en bevordering van reguliere migratieroutes.

Ook kwam de Calais-groep samen op 10 december 2024 in Londen. Daar werd een prioriteitenplan voor 2025 vastgesteld op basis van de uitkomst van de bijeenkomst van 4 maart. De focus ligt op betere communicatie om irreguliere reizen te ontmoedigen, versterkte samenwerking via Europol, aanpak van criminele geldstromen en het gebruik van sociale media door criminele netwerken, en verbeterde informatie-uitwisseling tussen de betrokken instanties.²²⁸

10.2 Irreguliere migratie

Doorzoeken telefoons van migranten in detentie

Vanaf 3 april 2024 worden er, zonder hun toestemming, geen telefoons meer doorzocht van personen van buiten de EU/ETFA die in bewaring zijn gesteld. Dit zal zo blijven totdat Nederland de huidige, beperkte wettelijke grondslag (Vreemdelingenwet 2000, artikel 59) verder uitwerkt. De basis is nu nog onvoldoende duidelijk en precies, gezien de inbreuk op het privéleven die het doorzoeken van een telefoon vandaag de dag met zich meebrengt.

De aanleiding voor deze wijziging is de uitspraak van 3 april 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.²²⁹ De uitspraak stelt dat de Nederlandse overheid niet over voldoende wettelijke basis beschikt om de telefoon van deze groep mensen zonder toestemming te doorzoeken. De zaak ging over een vrouw uit Mongolië die in vreemdelingenbewaring was gesteld. Een ambtenaar ontgrendelde en doorzocht haar telefoon zonder toestemming, om identiteitsgegevens te vinden.

²²⁵ Government of the United Kingdom, 'Joint ministerial statement from the Calais Group', 4 maart 2024.

²²⁶ Government of the United Kingdom, 'Policy Paper: Calais Group priority plan', 10 december 2024.

²²⁷ Government of the United Kingdom, 'New measures to tackle small boats agreed by Calais Group' 5 maart, 2024.

²²⁸ Government of the United Kingdom, 'Calais Group priority plan', 10 december 2024.

²²⁹ Raad van State, [Wet biedt onvoldoende grondslag voor het doorzoeken van telefoon zonder toestemming](#).

11 Mensenhandel

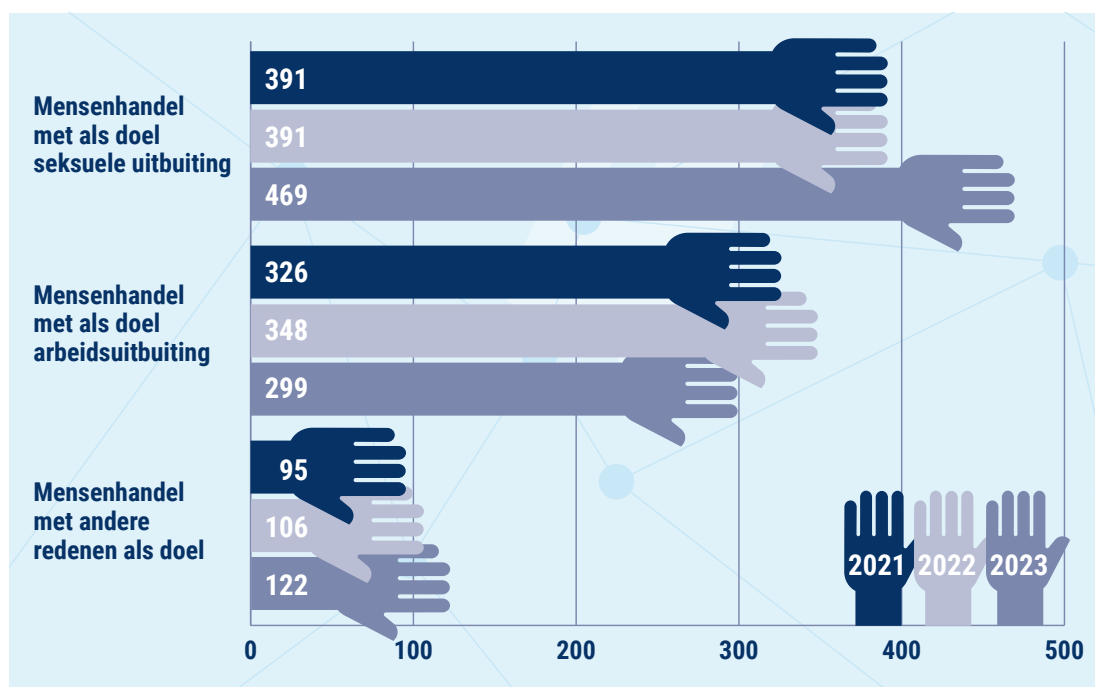
Door middel van wetgeving en samenwerking tussen overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties wil Nederland mensenhandel bestrijden en slachtoffers ondersteunen. Met de start van het vernieuwde programma 'Samen tegen Mensenhandel' gaf de Nederlandse overheid het afgelopen jaar veel aandacht aan de bestrijding van mensenhandel, zowel op nationaal als internationaal niveau. Met dit programma en andere initiatieven zet Nederland in op betere samenwerking tussen verschillende instanties en sterkere bescherming van slachtoffers.

Mensenhandel

Mensenhandel is het werven, vervoeren, overdragen, huisvesten of ontvangen van personen, inclusief de uitwisseling of overdracht van controle over die personen, door middel van bedreiging of het gebruik van geweld of andere vormen van dwang, ontvoering, bedrog, misleiding, misbruik van macht of een kwetsbare positie, of het geven of ontvangen van betalingen of voordelen om de instemming te verkrijgen van een persoon die controle heeft over een andere persoon, met als doel uitbuiting.²³⁰ Hieronder vallen in ieder geval seksuele uitbuiting, arbeidsuitbuiting, criminele uitbuiting en gedwongen orgaan-verwijdering.²³¹

Mensenhandel in Nederland: de cijfers²³²

Figuur 15:
Aantal slachtoffers
mensenhandel in Neder-
land in 2021-2023²³³ per
soort slachtofferschap.
Bron: Eurostat



Versterkt Actieplan 'Samen tegen Mensenhandel' gepresenteerd aan de Tweede Kamer

Op 17 juni 2024 presenteerde de Nederlandse regering een versterkt versie van het Actieplan van het programma 'Samen tegen Mensenhandel' aan de Tweede Kamer.²³⁴ Dit programma legt de nadruk op samenwerking met partners uit diverse sectoren om mensenhandel zoveel mogelijk te voorkomen, slachtoffers snel te signaleren en ondersteunen en een veelzijdige aanpak te implementeren om

²³⁰ EMN Glossary 10.0, 'Mensenhandel'.

²³¹ Informatie ontvangen van Directoraat-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving.

²³² Mensenhandel speelt zich veelal onder de radar af. Daarom is er een hoog dark number: het werkelijke aantal slachtoffers van mensenhandel ligt vermoedelijk een stuk hoger (Monitor Mensenhandel 2019-2023, Nationaal Rapporteur Mensenhandel en Seksueel Geweld tegen Kinderen, 10 december 2024).

²³³ Cijfers voor 2024 zijn ten tijden van publicatie nog niet beschikbaar.

²³⁴ Tweede Kamer der Staten-Generaal: Kamerstuk, 'Brief van de staatssecretarissen van justitie en veiligheid en van volksgezondheid, welzijn en sport en de ministers van buitenlandse zaken, voor buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking en van sociale zaken en werkgelegenheid'.

daders te vervolgen. De aanpassing volgt uit het coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV (2022–2024), waarin het verlangen naar een voortzetting van het programma ‘Samen tegen Mensenhandel’ werd genoemd.

Het versterkte Actieplan bouwt voort op het oorspronkelijke plan, gepresenteerd op 18 oktober 2023, en is verfijnd naar aanleiding van moties van de Tweede Kamer die tijdens de parlementaire discussies in december 2023 zijn aangenomen. Het plan van 2023 (te vinden in het [EMN Jaaroverzicht 2023](#)) bestond uit 5 actiepunten, waaraan er één is toegevoegd. Dit zesde punt richt zich op het versterken van de positie van minderjarige slachtoffers van mensenhandel. De 6 actiepunten zijn gericht op het aanpakken van alle vormen van uitbuiting en op het bevorderen van de samenwerking tussen betrokken organisaties.

Het Actieplan gaat uit van de 3 fundamentele strategische doelen in de aanpak van mensenhandel, die al in 2018 zijn vastgesteld:

1. Preventie: het voorkomen van zoveel mogelijk gevallen van mensenhandel door de bewustwording te vergroten en proactieve maatregelen te nemen.
2. Snelle en effectieve ondersteuning voor slachtoffers: het waarborgen dat potentiële slachtoffers snel worden geïdentificeerd, uit uitbuitingssituaties worden gehaald en de nodige zorg, ondersteuning en bescherming ontvangen.
3. Daders tegenwerken en herhaling voorkomen: het inzetten van verschillende juridische en administratieve aanpakken om mensenhandelaren tegen te werken, te vervolgen en recidive te voorkomen.

12

Terugkeer

Het Nederlandse terugkeerbeleid richt zich in de eerste plaats op de vrijwillige terugkeer. De Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) werkt hiervoor samen met onder andere de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), Frontex en lokale ngo's. Als migranten met een terugkeerbesluit niet zelfstandig vertrekken, komen gedwongen terugkeer en eventueel detentie in beeld. De beleidswijzigingen in 2024 op het gebied van terugkeer combineerden aanpassingen ter bevordering van (vrijwillige) terugkeer en jurisprudentie rondom detentie.

Terugkeer

Het proces waarbij een migrant van buiten de EU, vrijwillig gevolg gevend aan een terugkeerverplichting of gedwongen, terugkeert naar:

- het land van herkomst;
- een land van doorreis, overeenkomstig communautaire of bilaterale overnameovereenkomsten of andere regelingen;
- een ander land buiten de EU, waarnaar de betrokken migrant vrijwillig wil terugkeren en waar hij/zij wordt toegelaten.²³⁵

Terugkeer in Nederland: de cijfers

Tabel 3:
Terugkeer van migranten uit niet-EU-landen en soort terugkeer per kwartaal in 2024.²³⁶
Bron: Eurostat

	2024-Q1	2024-Q2	2024-Q3	2024-Q4
Gedwongen vertrek	250	240	200	205
Zelfstandig vertrek met toezicht	15	20	30	15
Zelfstandig vertrek zonder toezicht	905	770	765	820
Totaal	1170	1025	995	1035

12.1 Gedwongen terugkeer

Gedwongen terugkeer

Gedwongen terugkeer vindt plaats als een migrant die Nederland moet verlaten, dat weigert. Toezichtmaatregelen kunnen ervoor zorgen dat de migrant beschikbaar blijft in de periode voor het vertrek.²³⁷ Afhankelijk van de situatie kan de Koninklijke Marechaussee hem of haar begeleiden naar het vliegtuig.²³⁸

Raad van State oordeelt dat een terugkeerbesluit altijd een land van terugkeer moet benoemen

Sinds 8 mei 2024 moet een terugkeerbesluit altijd het land van terugkeer benoemen, zelfs als de identiteit of nationaliteit van de betrokken migrant niet bekend of aannemelijk is gemaakt in de asielprocedure.

Dit volgt uit een uitspraak van de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) en sluit aan bij een eerdere uitspraak van de hoogste algemene bestuursrechter²³⁹ en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU).²⁴⁰ Volgens de RvS is het nodig altijd een land op te nemen in een terugkeerbesluit, zodat migranten van buiten de EU/EFTA gerichter kunnen beargumenteren waarom een land voor hen niet veilig is. Zo kunnen ze zich beter verweren en hun belangen beter behartigen.

235 Publicatieblad van de Europese Unie, 24 december 2008, [EU-Richtlijn 2008/115/EG, artikel 3](#).
236 Vanwege de afronding tellen de afzonderlijke aantallen niet altijd goed op naar het totaal.
237 Rijksoverheid, 'Terugkeer vreemdelingen: Gedwongen terugkeer'.
238 Dienst Terugkeer en Vertrek, 'Het terugkeerproces in beeld', 26 september, 2022.
239 Uitspraak van de Raad van State, 2 juni 2021.
240 Arrest van het Hof (Vijfde kamer), 24 februari 2021.

De RvS stelt dat er ook een land van terugkeer moet worden aangewezen als er twijfel bestaat over de opgegeven nationaliteit of het land van herkomst.²⁴¹ Als de migrant niet voldoende meewerkt aan het vaststellen van zijn herkomst, is het gerechtvaardigd om een land te benoemen zonder nader onderzoek te doen naar de veiligheidssituatie. Als later in de procedure blijkt dat de migrant daadwerkelijk uitgezet kan worden naar dat land, moet alsnog beoordeeld worden of er bij terugkeer een risico op non-refoulement bestaat.

12.2 Vrijwillige terugkeer en terugkeerondersteuning

Vrijwillige Terugkeer

Als mensen zonder rechtmatig verblijf uit eigen beweging Nederland verlaten, zonder dat het vertrek door de Nederlandse overheid wordt afgedwongen.²⁴²

IOM en DTenV kondigen officiële verlenging samenwerking aan

Opnieuw is de langdurige samenwerking tussen de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) in het programma voor vrijwillige terugkeer officieel verlengd.^{243 244} Dit programma, dat al sinds 1992 bestaat, ondersteunt de vrijwillige terugkeer van migranten uit Nederland naar hun land van herkomst.

De vernieuwde overeenkomst onderstreept de gezamenlijke inzet van beide organisaties voor een passend migratiebeheer. Het vrijwillige terugkeerprogramma biedt migranten van buiten de EU/EFTA die willen terugkeren praktische hulp, ondersteuning bij herintegratie en individuele begeleiding. Dit moet bijdragen aan duurzame terugkeer, in lijn met internationale mensenrechtennormen.

Migranten die via dit programma vrijwillig terugkeren, kunnen gebruik maken van hulp en financiële ondersteuning bij hun terugreis. Daarnaast ontvangen zij begeleiding ter voorbereiding, informatie over herintegratie en financiële steun om opnieuw een bestaan op te bouwen in hun land van herkomst. Ook krijgen zij toegang tot ondersteuning via het wereldwijde netwerk van de IOM. Sinds 1992 heeft de samenwerking met de IOM de terugkeer van meer dan 60.000 migranten naar hun land van herkomst mogelijk gemaakt.²⁴⁵

Aangepaste bedragen voor ondersteuning bij herintegratie

Vanaf september 2024 zijn de bedragen voor herintegratiesteun aangepast.²⁴⁶ Volwassen migranten van buiten de EU/EFTA die hier recht hebben ontvangen nu €200 bij vertrek uit Nederland, minderjarigen krijgen een bedrag van €40. Bij aankomst krijgen zij €615 per persoon voor eerste behoeften, zoals accommodatie. Voor herintegratiesteun voor de langere termijn (tot 12 maanden na de vertrekdatum)²⁴⁷ krijgen volwassenen €2000 en minderjarigen €1000. Deze laatste bedragen worden niet geldelijk uitgekeerd.

Met deze aanpassing sluiten de bedragen aan bij de vergoedingen van het Europese Herintegratieprogramma (EURP, voorheen Joint Reintegration Services). Om het EURP goed uit te voeren en ervoor te zorgen dat het aansluit op de nationale programma's, is het belangrijk dat er geen grote verschillen zijn tussen de lidstaten in de bedragen voor herintegratiehulp.

241 Raad van State, 'Uitspraak 202201422/1/V2', 8 mei 2024.

242 Dienst Terugkeer en Vertrek, 'Ondersteuning bij terugkeer'.

243 International Organisation for Migration, 'IOM Nederland en DTenV hernieuwen officieel de samenwerking voor het programma voor vrijwillige terugkeer', 9 oktober 2024.

244 Dienst Terugkeer en Vertrek, 'Mogelijke ondersteuning bij vertrek'.

245 International Organisation for Migration, 'IOM Nederland en DTenV hernieuwen officieel de samenwerking voor het programma voor vrijwillige terugkeer', 9 oktober 2024.

246 Informatie verstrekt door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DTenV) op 3 februari 2025.

247 Frontex, 'Reintegration assistance'.

12.3 Vreemdelingenbewaring

Vreemdelingen- bewaring

In het kader van een EU-terugkeerprocedure mogen lidstaten iemand uit een niet-EU/EFTA-land, tegen wie een terugkeerprocedure loopt, alleen vasthouden om de terugkeer voor de bereiden en/of de uitzettingsprocedure uit te voeren als (a) het risico bestaat dat de betrokkene onderduikt of (b) de betrokkene de voorbereiding van de terugkeer of de uitzettingsprocedure vermijdt of belemmert.²⁴⁸

Maatregelen voor een duidelijke informatievoorziening in een bekende taal bij vreemdelingenbewaring

Aan een vreemdeling die in bewaring wordt gesteld moet worden uitgelegd waarom dat gebeurt, welke mogelijkheden hij heeft om dat besluit aan te vechten en dat hij recht heeft op kosteloze rechtsbijstand. Deze informatie moet worden verstrekt in een taal die de vreemdeling spreekt of verstaat. In 2023 oordeelde de RvS dat de toenmalige werkwijze bij het in bewaring stellen van een vreemdeling niet aan de eisen van de informatieplicht voldeed, omdat de informatie niet werd verstrekt in een taal die de vreemdeling sprak of verstond.²⁴⁹ Naar aanleiding van deze uitspraak is in juni 2024 de regelgeving rondom de informatieplicht bij in bewaring stelling aangepast.²⁵⁰ Naast de wetswijziging zijn er ook nieuwe folders ontworpen, die in tientallen talen zijn vertaald. Met deze folders kan de overheid migranten wijzen op hun rechten en daarmee voldoen aan de informatieplicht.

Gedwongen terugkeer naar Algerije weer mogelijk

Op 6 mei 2024 oordeelde de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dat gedwongen terugkeer naar Algerije binnen een redelijke termijn kan plaatsvinden.²⁵¹ Eerder (september 2021 en mei 2022) vond de RvS dat uitzetting naar Algerije (nog) niet mogelijk was. Inmiddels verstrekt Algerije weer tijdelijke reisdocumenten voor terugkeer (laissez-passers). Dit betekent dat Nederland het gedwongen terugkeerproces voor migranten met de Algerijnse nationaliteit weer kan uitvoeren.

In het najaar van 2023 leidden gesprekken tussen de Algerijnse ambassade, de Dienst Terugkeer & Vertrek (DTenV) en andere autoriteiten tot verbeteringen bij zowel het vaststellen van de identiteit en nationaliteit als bij de afgifte van tijdelijke reisdocumenten door de Algerijnse autoriteiten. Politie, Koninklijke Marechaussee en de DTenV kunnen deze migranten daardoor in bewaring stellen voor uitzetting. De uitspraak van de RvS maakt structurele uitvoering van dit proces mogelijk.

²⁴⁸ EMN Glossary 10.0, 'Detention'.

²⁴⁹ Raad van State, *Staatssecretaris schendt informatieplicht bij vreemdelingenbewaring*, 15 november 2023.

²⁵⁰ Staatscourant van het Koninkrijk der Nederlanden, *WBV 2024/13*.

²⁵¹ Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Brief van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, 15 mei 2024.

13

Migratie en ontwikkeling

Nederland werkt actief samen met andere landen en internationale organisaties om een effectief migratiebeleid te bevorderen. Deelname aan verschillende initiatieven en programma's van de EU stelt de Nederlandse regering in staat om migratiekwesties te bespreken en beleid te ontwikkelen. Het afgelopen jaar zette Nederland vooral in op samenwerking met landen van herkomst en doorreis om irreguliere migratie en mensenhandel te beperken. Ook startte er een nieuwe fase van het COMPASS-programma (2024–2027) ter ondersteuning van veilige migratie en bescherming van migrantenrechten in 14 landen.

Migratie en ontwikkeling

'Migratie en ontwikkeling' gaat over rechtstreekse samenwerking tussen Nederland en andere landen, met het oog op de bestrijding van de oorzaken van migratie of als gevolg van bepaalde ontwikkelingen binnen nationale migratiesystemen. Ontwikkelingssamenwerking met niet-EU-landen, vooral landen van herkomst en doorreislanden, heeft als doel om het aantal migranten dat naar Europa toe komt te verminderen, mensensmokkel en mensenhandel tegen te werken, en vluchtelingen te helpen om hun leven weer op te bouwen in de regio waar zij vandaan komen.²⁵²

IOM en Buza kondigen start aan van nieuwe fase COMPASS

De Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) van Nederland hebben de start aangekondigd van een nieuwe fase van het COMPASS-programma (*Cooperation on Migration and Partnership to Achieve Sustainable Solutions*).²⁵³ COMPASS is een samenwerking tussen de IOM en de Nederlandse overheid, die verschillende migratieprojecten samenbrengt.

De nieuwe fase richt zich op het verbeteren van coördinatie, flexibiliteit en strategische samenwerking in 14 landen:

- Afghanistan
- Algerije
- Tsjaad
- Egypte
- Ethiopië
- Irak
- Libanon
- Libië
- Mali
- Marokko
- Niger
- Nigeria
- Soedan
- Tunesië

Het COMPASS-programma bestaat sinds 2021. De missie van het programma is het ondersteunen van veilige migratie en het bevorderen van de bescherming van migrantenrechten. Ervaringen uit de eerste fase van COMPASS (2021–2023) zijn een belangrijke basis voor het voortzetten, tot eind 2027, van deze missie. In de eerste fase faciliteerde COMPASS de veilige terugkeer van migranten, ondersteunde het meer dan 120.000 mensen en breidde de capaciteit van meer dan 8.000 overheidsinstanties en ngo's uit.²⁵⁴ In de nieuwe fase van het COMPASS-programma zal er, naast het voortzetten van de bescherming van migranten, vooral aandacht zijn voor duurzame en lange-termijnoplossingen voor irreguliere migratie.

²⁵² Rijksoverheid, 'Ontwikkelingshulp'.

²⁵³ International Organisation for Migration, 'IOM and the Netherlands announce new phase in guiding safe migration (2024–2027)', 27 juni 2024.

²⁵⁴ International Organisation for Migration, 'IOM and the Netherlands announce new phase in guiding safe migration (2024–2027)', 27 juni 2024.

14

Bijlage A – Methodologie en definities

Methodologie

Dit Jaaroverzicht is het resultaat van voornamelijk deskresearch. Het rapport is namens het nationale contactpunt voor het EMN in Nederland opgesteld. Daarbij is dankbaar gebruik gemaakt van de expertise van de Directie Strategie en Uitvoeringsadvies van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en de Directie Migratiebeleid (DMB) van het ministerie van Asiel en Migratie. 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 Rechtshandhaving 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 de betreffende organisaties geraadpleegd. Ook publicaties van verschillende organisaties over asiel en migratie zijn veelal op hun websites verkregen.

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

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

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

Criteria voor het belang van wijzigingen in wet- en regelgeving

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

Criteria voor het belang van politieke en maatschappelijke debatten

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

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

Implementatie van Europese wet- en regelgeving

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

Termen en definities

Deze rapportage gaat waar mogelijk uit van de definitie van relevante termen in de *EMN Asylum and Migration Glossary 10.0*.²⁵⁵ De door het EMN ontwikkelde begrippenlijst heeft onder andere als doel om de vergelijkbaarheid uitgewisselde informatie tussen de EU-lidstaten te vergroten.

15

Bijlage B – Structuur van het Nederlandse asiel- en migratiebeleid

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

- De **minister van Asiel en Migratie (AenM)** is verantwoordelijk voor het beleid op het gebied van toelating, verblijf en terugkeer van vreemdelingen. Verder stuurt de minister 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 Asiel en Migratie (AenM), 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 minister van Asiel en Migratie (AenM) biedt het COA mensen veilige huisvesting en ondersteunt hen in de voorbereiding op hun toekomst, in Nederland of ergens anders. 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 Asiel en Migratie (AenM) 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 het niet eens zijn met beslissingen van de overheid.
- De **Adviesraad Migratie (AM)** 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 migration and asylum*

