

Oproep tot een duurzaam migratiebeleid

NOTITIE VOOR DE PROGRAMMACOMMISSIES



Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

De ACVZ

De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

'Oproep tot een duurzaam migratiebeleid', uitgebracht aan de programmacommissies van de politieke partijen.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2020

Advieskenmerk: 57 – 2020, maart 2020

ISBN: 978-90-8521-088-7

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

Acvz@acvz.org

[Www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl](http://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl)

070 3704300

Dit advies is voorbereid en geschreven door drs. Sander Vergeer, drs. Sonja Avontuur en drs. Lambert Obermann, medewerkers van het secretariaat van de ACVZ.

Voorwoord

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bespreekt in deze notitie een aantal onderwerpen die een belangrijke rol zullen spelen in de discussie over hoe het migratiebeleid er in de toekomst uit moet zien. De thema's zijn gebaseerd op adviezen en rapporten die de ACVZ de afgelopen jaren heeft uitgebracht. De rode draad hierin is de zoektocht naar een migratiebeleid dat niet alleen flexibel en effectief, maar ook evenwichtig is. Met flexibel bedoelen we dat het systeem soepel moet kunnen omgaan met schommelingen in het aantal migranten en veranderingen op de arbeidsmarkt. Effectief betekent dat de doelstellingen van het beleid ook daadwerkelijk worden bereikt. Evenwichtig betekent dat een balans wordt gevonden tussen de belangen van de Nederlandse staat, de EU en de bescherming van migranten en hun rechten. In een wereld die steeds meer vervlochten raakt, kan een klein land als Nederland dat niet alleen. Een tweede centraal onderdeel in onze adviezen is daarom de samenwerking in EU-verband.

De EU is niet alleen een economisch samenwerkingsverband, maar ook een politieke gemeenschap met een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, waarin gedeelde waarden centraal staan, zoals eerbiediging van de grondrechten. Het gemeenschappelijk migratiebeleid is gebaseerd op solidariteit tussen de lidstaten en een rechtvaardige behandeling van migranten. In de praktijk blijkt dat er grote verschillen tussen de lidstaten bestaan en dat lidstaten hun eigen belangen nogal eens boven het algemene, Europese belang stellen.

We willen met deze notitie een bijdrage leveren aan het vinden van oplossingen voor de uitdagingen waar Nederland en de EU op het gebied van migratie mee te maken hebben en een onderbouwd debat over migratie stimuleren.

Prof. dr. Monique Kremer
Voorzitter

Mr. Wolf Mannens
Secretaris

Inhoudsopgave

Migratie in cijfers	5
Arbeidsmigratie	9
Asielmigratie	12
Staatloosheid	15
Terugkeer	18
Inburgering en integratie	21
Onderbouwing van beleid	24

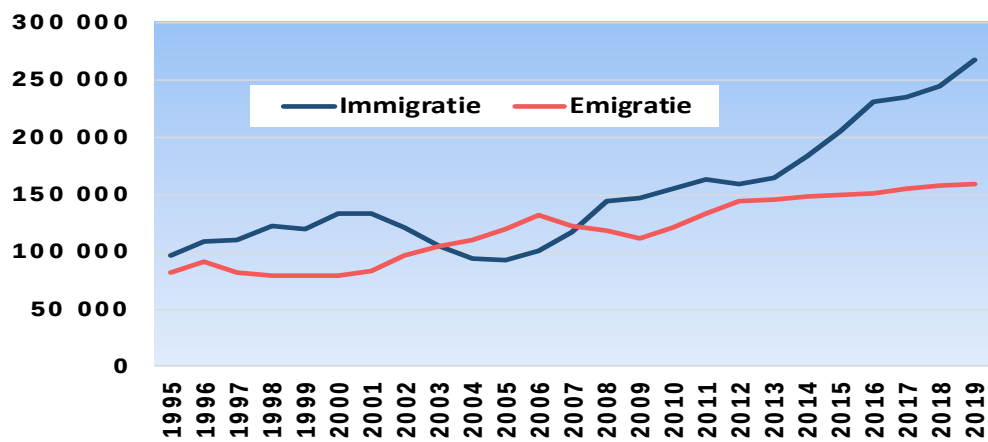


Migratie in cijfers

Er komen meer mensen dan dat er vertrekken

Tot 2014 was het verschil tussen het aantal mensen dat naar Nederland kwam en het aantal mensen dat Nederland verliet niet zo groot. Zowel de immigratie als de emigratie nam licht toe. Sindsdien is de immigratie sterk gestegen (ruim 250.000 mensen in 2019), terwijl de emigratie nauwelijks is toegenomen (ruim 150.000 mensen in 2019). Er is dus een positief migratiesaldo. Dat heeft vooral te maken met de groei van de Nederlandse economie en de grote vraag naar arbeid die daarmee gepaard gaat. Figuur 1 laat de ontwikkelingen in de immigratie naar en de emigratie uit Nederland zien over de periode 1995-2019.

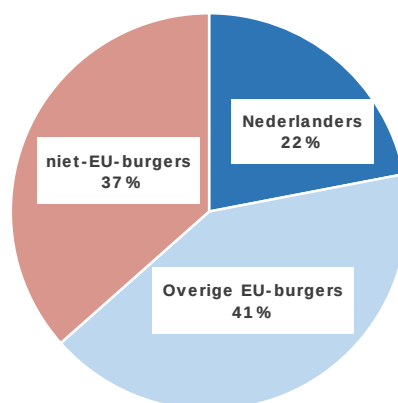
Figuur 1: Immigratie en emigratie, 1995-2019 (CBS Statline)



De meeste migranten komen uit de EU

Twee op de drie migranten die naar Nederland komen, komen uit de EU. Iets meer dan een derde van hen is Nederlander. Een op de drie migranten die naar Nederland komen, komt van buiten de EU. Figuur 2 laat de herkomst zien van immigranten naar Nederland in de periode 2014-2018 (cijfers over 2019 zijn nog niet beschikbaar).

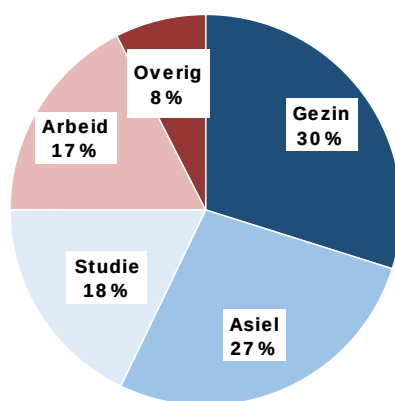
Figuur 2: Immigratie naar herkomst, 2014-2018 (CBS Statline)



Migranten van buiten de EU komen voor werk en studie, hun gezin en asiel

Migranten van buiten de EU krijgen verblijfsvergunningen om verschillende redenen. Grofweg een op de drie verblijfsvergunningen wordt verleend om te werken of te studeren, een op de drie om bij het gezin te verblijven en een op de drie omdat de migrant bescherming nodig heeft. Onder de asielvergunningen vallen ook de afgeleide verblijfsvergunningen die aan nagekomen gezinsleden zijn verleend. Figuur 3 laat zien waarom verblijfsvergunningen zijn verleend aan migranten van buiten de EU over de periode 2014-2018 (cijfers over 2019 zijn nog niet beschikbaar).

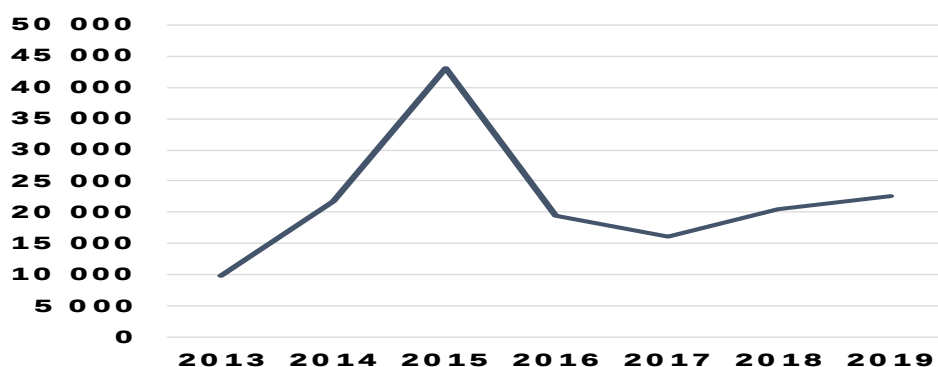
Figuur 3: verleende verblijfsvergunningen aan niet-EU-burgers, 2014-2018 (CBS Statline)



Aantal asielaanvragen vanaf 2016 redelijk stabiel

Na een piek in het aantal asielaanvragen in 2015 schommelt het aantal asielaanvragen dat in Nederland wordt ingediend vanaf 2016 weer rond het niveau van 2014 (circa 20.000 per jaar). In 2018 resulteerde 21% van de asielaanvragen in het verlenen van een asielvergunning (rapportage vreemdelingenketen, cijfers over 2019 nog niet beschikbaar). Figuur 4 laat het aantal eerste asielaanvragen zien dat in Nederland is ingediend in de periode 2013-2019.

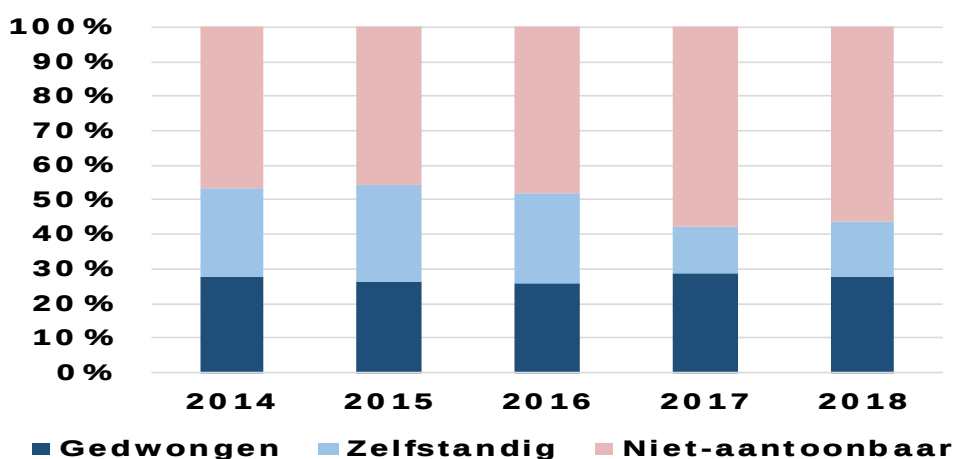
Figuur 4: eerste asielaanvragen in Nederland, 2013-2019 (CBS Statline)



Helft vreemdelingen die moeten vertrekken verlaat Nederland ook echt

Ongeveer de helft van het aantal migranten van buiten de EU dat Nederland weer moet verlaten vertrekt ook echt. Dat gebeurt zowel zelfstandig als gedwongen. Het 'aantoonbare vertrek' ziet niet alleen op terugkeer naar het land van herkomst of een ander land, maar ook op overdracht aan een andere lidstaat op grond van de Dublin-verordening of een overeenkomst tussen Nederland en een andere lidstaat (uitgesplitste cijfers worden niet gepubliceerd). Het kan gaan om migranten die aan de grens zijn geweigerd, irreguliere migranten die in Nederland worden aangetroffen en afgewezen asielzoekers. Van de andere helft (het 'niet-aantoonbare vertrek') is niet bekend waar zij verblijven en dus ook niet of ze Nederland echt verlaten hebben. Figuur 5 laat de resultaten op het gebied van terugkeer zien over de periode 2014-2018 (cijfers over 2019 zijn nog niet beschikbaar).

Figuur 5: Terugkeerresultaten, 2014-2018 (Rapportage Vreemdelingenketen)





Arbeidsmigratie

Er wonen steeds meer ouderen in Europa en er worden steeds minder kinderen geboren. De vergrijzing en ontgroening hebben grote sociale en economische gevolgen, waaronder een afname van de beroepsbevolking. Door technologische ontwikkelingen is het echter onzeker of en zo ja wat voor arbeidsmigranten er op de middellange termijn nodig zijn. Dat moet beter in kaart worden gebracht. Daar waar meestal positief wordt gesproken over hoogopgeleide arbeidsmigranten ('ze dragen bij aan onze welvaart'), is de beeldvorming over lager opgeleide buitenlandse werknemers vaker negatief ('ze pikken onze banen en huizen in'). Toch is er op de Nederlandse arbeidsmarkt al langere tijd ook behoefte aan lager geschoolde werknemers. Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid kan onvoldoende in deze behoefte voorzien omdat het voor deze groep arbeidsmigranten te weinig mogelijkheden biedt.

Ontwikkelingen

- Door het vrije verkeer van personen in de EU kunnen EU-burgers over het algemeen zonder juridische belemmeringen tot de Nederlandse arbeidsmarkt toetreden. Voor migranten van buiten de EU geldt dat niet.
- Als het gaat om laag- of middelbaar opgeleide arbeidsmigranten van buiten de EU is de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) van toepassing. De Wav is beperkend en wordt terughoudend toegepast. In het beleid voor laag- of middelbaar opgeleide arbeidsmigranten speelt het economisch belang in de politieke afweging een ondergeschikte rol. Toch kampen veel sectoren (zoals het onderwijs en de zorg) al langere tijd met arbeidstekorten en ervaren steeds meer bedrijven (bijvoorbeeld in de land- en tuinbouw) productiebelemmeringen als gevolg van het tekort aan arbeidskrachten.
- Een van de doelstellingen van het huidige kabinet is het bevorderen en beter benutten van legale migratieroutes. Het doel daarvan is om irreguliere migratie te voorkomen en beter in de behoeften van de arbeidsmarkt te voorzien. Als het gaat om arbeidsmigratie wordt daar in de praktijk echter alleen werk van gemaakt voor hoogopgeleide arbeidsmigranten, ter ondersteuning van de kenniseconomie.

Aanknopingspunten voor beleid

- Nederland moet beter anticiperen op de behoeften van de arbeidsmarkt en de mogelijkheden van het arbeidsmigratiebeleid om in die behoeften te voorzien, beter benutten. Dat kan op verschillende manieren:
Ten eerste zou Nederland, naar Engels voorbeeld, een commissie moeten instellen die onderzoekt aan welke kwalificaties er op welke termijn behoefte is en in hoeverre arbeidsmigranten in die behoefte kunnen voorzien. Mensen met een asielvergunning moeten daarbij worden meegenomen (ACVZ [2009](#), [2019](#)).

Ten tweede moet de Wav worden versoepeld. Vóór 2014 was de Wav flexibeler, omdat het UWV toen meer vrijheid had om te beoordelen of een vacature waarvoor geen Nederlandse of Europese werknemer beschikbaar was, kon worden opgevuld door het werven van een laag- of middelbaar geschoolde arbeidsmigrant van buiten de EU. Die ruimte moet terugkeren (ACVZ, [2019](#)).

- Nederland moet meer legale mogelijkheden voor arbeidsmigratie bieden. Dat kan ten eerste door:

Te leren van Duitsland. Dat land ontwikkelt een flexibeler arbeidsmigratiebeleid om gericht tekorten aan laaggeschoolde werknemers op de arbeidsmarkt aan te pakken. Daarbij wordt specifiek gekeken naar landen van herkomst van kansarme asielzoekers zoals de Westelijke Balkanlanden. Er zijn indicaties dat de irreguliere migratie vanuit die landen naar Duitsland sindsdien is afgenomen. Een dergelijk beleid zou ook specifiek kunnen gelden voor migranten uit landen van herkomst die meewerken aan gedwongen terugkeer van hun in Nederland uitgeprocedeerde burgers (ACVZ, [2018](#), [2019](#)).

Ten tweede moeten EU-instrumenten voor reguliere arbeidsmigratie beter worden benut, zoals de seizoenarbeidersrichtlijn, en moet meer gebruik worden gemaakt van door de EU gefinancierde projecten die in het kader van mobiliteitspartnerschappen worden ontwikkeld (ACVZ, [2019](#)).

Bronnen

- ACVZ, [Tijdelijke arbeidsmigratie](#), 2015-2035 (2009).
- ACVZ, [Signalering migratie en arbeid](#) (2015).
- ACVZ, [Op zoek naar veilige\(r\) landen](#) (2018).
- ACVZ, [Toekomstverkenning: op weg naar 2030](#) (2018).
- ACVZ, [Verkenning: legale kanalen arbeidsmigranten](#) (2019).



Asielmigratie

Omdat er nauwelijks legale mogelijkheden zijn om internationale bescherming te zoeken, komen asielzoekers meestal ongecontroleerd naar de EU, net als een deel van de irreguliere migranten die géén bescherming zoeken. EU-lidstaten hebben moeite met het onvoorspelbare verloop van irreguliere migratie. Het leidt eens in de zoveel tijd tot een 'migratiecrisis' die de asiel- en opvangsystemen in lidstaten zo onder druk zet, dat op grote schaal crisismaatregelen moeten worden genomen. Om dat te voorkomen moet het Europese en Nederlandse asielsysteem flexibeler, efficiënter en eerlijker worden.

Ontwikkelingen

- Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS) is bedoeld om nationale asielsystemen te harmoniseren. Een belangrijk onderdeel van het GEAS is de Dublin-verordening, op grond waarvan wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag. Dat is in de regel de eerste lidstaat waar een asielzoeker de EU binnenkomt. Vaak is dat een zuidelijke lidstaat. Zij vinden dat niet eerlijk.
- In de praktijk is er (nog) geen uniform asielsysteem in de lidstaten. Dat komt omdat lidstaten het GEAS niet allemaal op dezelfde manier uitvoeren. Sommige lidstaten willigen asielaanvragen vaker in dan andere en ook de aard van de geboden bescherming en de kwaliteit van de opvang kan verschillen. Er is dus geen gelijk speelveld tussen lidstaten. Dat komt ook door de geografische ligging van lidstaten en vestigingsvoorkeuren van migranten.
- Niet alleen op papier is sprake van een oneerlijke verdeling van de verantwoordelijkheden voor asielzoekers in de EU. In de praktijk worden de meeste asielaanvragen namelijk ingediend in Noordwest-Europa. Pogingen om asielzoekers gelijkmatiger over de lidstaten te verdelen zijn tot nu toe weinig succesvol geweest.
- In het huidige GEAS zijn het de lidstaten die asielaanvragen behandelen, op hun eigen grondgebied. Regelmatig klinkt de roep om asielaanvragen buiten de EU te beoordelen (*external processing*).
- Lidstaten proberen irreguliere migratie vooral tegen te gaan door het nemen van restrictieve maatregelen zoals het herinvoeren en intensiveren van grenscontroles en het mobiele toezicht op migranten, het versoberen van opvangvoorzieningen, het opleggen van gebiedsbeperkingen aan asielzoekers en het inperken van de verblijfsrechten van migranten die een verblijfsvergunning hebben gekregen.
- Die maatregelen hebben EU-breed maar beperkt effect: het aantal en het aandeel asielzoekers dat door de EU reist en in meerdere lidstaten asiel aanvraagt is de laatste jaren toegenomen.
- Een aanzienlijk deel van die asielaanvragen wordt ingediend door migranten uit 'veilige landen van herkomst'. Zij kunnen vaak visumvrij reizen. Velen van hen

hebben geen bescherming nodig. Zij willen met het indienen van een asielaanvraag vooral hun verblijf in de EU verlengen.

Aanknopingspunten voor beleid

- Het GEAS en het Nederlandse asielsysteem moeten duurzamer worden georganiseerd.
- In Nederland kan dat door de financiering van de IND en het COA gedeeltelijk los te koppelen van het aantal migranten dat naar Nederland komt, structureel opvangcapaciteit achter de hand te houden, gemeenten meer verantwoordelijk te maken voor de opvang van asielzoekers, extra in te zetten op activering van asielzoekers in de opvang en structureel te investeren in huisvesting voor asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen (ACVZ, [2017](#)).
- De grondoorzaken van irreguliere migratie moeten overtuigender worden aangepakt, door een verbetering van de situatie in landen van herkomst en het verruimen van legale mogelijkheden voor toegang tot bescherming (voor kansrijke asielzoekers) en om te werken (voor kansarme asielzoekers en overige irreguliere migranten) (ACVZ, [2015](#), [2018](#), [2019](#)).
- Het Dublin-systeem moet worden hervormd. Asielzoekers en lidstaten moeten meer worden gestimuleerd zich aan de regels te houden (ACVZ, [2019](#)), door:
 - o asielaanvragen in beginsel te beoordelen waar ze worden ingediend en sociale, culturele en economische banden van asielzoekers met lidstaten als overdrachtsgronden te erkennen
 - o het totale asielbudget uit de EU-begroting te financieren en lidstaten waar de meeste asielaanvragen worden beoordeeld financieel te compenseren
 - o asielzoekers die afkomstig zijn uit 'veilige landen van herkomst' uit te sluiten van de Dublin-procedure en hun asielaanvragen overal versneld in nationale procedures af te doen op basis van een uniform veilige landen beleid
 - o een duurzaam verdeelmechanisme te ontwikkelen voor asielzoekers die géén sociale, culturele of economische banden met een lidstaat hebben, en
 - o perspectief op vrij verkeer in de EU te bieden aan asielzoekers die een verblijfsvergunning hebben gekregen.
- Er zijn juridische belemmeringen om asielaanvragen buiten de EU te behandelen. Zo heeft een asielzoeker nu het recht de eerste beslissing op zijn asielaanvraag af te wachten in de lidstaat die zijn asielaanvraag behandelt en mag hij alleen worden overgedragen aan een veilig land buiten de EU als hij een band heeft met dat land. Ook vergt het aanzienlijke inspanningen en investeringen om aan allerlei praktische voorwaarden te voldoen (ACVZ, [2010](#)).

Bronnen

- ACVZ, [External Processing](#) (2010).
- ACVZ, [Delen in verantwoordelijkheid](#) (2015).
- ACVZ, [Pieken en dalen](#) (2017).
- ACVZ, [Op zoek naar veilige\(r\) landen](#) (2018).
- ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019).



Staatloosheid

Staatlozen zijn mensen die geen nationaliteit hebben en die dus overal vreemdeling zijn. Het bezit van een nationaliteit brengt belangrijke rechten met zich mee, die mensen zonder nationaliteit niet hebben. De wereldgemeenschap heeft zich meer dan 50 jaar geleden gerealiseerd dat dit, in een wereld die volledig is opgedeeld in staten, een probleem is. Daarom zijn er twee verdragen die staatlozen moeten beschermen en die moeten voorkomen dat er nieuwe staatlozen bijkomen. Nederland is partij bij beide verdragen. Toch is staatloosheid in Nederland nog steeds een probleem. Dat komt omdat er in Nederland geen procedure is om staatloosheid vast te stellen en staatloosheid in Nederland geen recht geeft op een verblijfsvergunning, terwijl dat een voorwaarde is om Nederlander te kunnen worden. Staatlozen moeten betere bescherming krijgen.

Ontwikkelingen

- Eind 2014 kondigde het kabinet maatregelen aan om de bescherming van staatlozen in Nederland te verbeteren. De voorstellen voorzien in een procedure voor de vaststelling van staatloosheid en in een snelle en eenvoudige manier om Nederlander te worden voor kinderen die in Nederland staatloos geboren worden (optierecht). De plannen voorzien niet in een verblijfsvergunning voor staatlozen die zich in Nederland bevinden.
- Vanwege verschillen van inzicht in het kabinet ligt het proces sinds de zomer van 2018 stil en is de invoering van de maatregelen al een aantal keren uitgesteld. Het is niet langer te verwachten dat het huidige kabinet de wetsvoorstellen nog indient.

Aanknopingspunten voor beleid

- Om ervoor te zorgen dat staatlozen daadwerkelijk toegang krijgen tot de rechten die in Nederlandse wet- en regelgeving aan hen zijn toegekend, moet er in Nederland een procedure komen om staatloosheid vast te stellen (ACVZ, [2013](#), [2016](#)).
- Om staatlozen betere bescherming te bieden tegen de gevolgen van staatloosheid en door naturalisatie een einde te kunnen maken aan staatloosheid, moeten migranten van wie is vastgesteld dat zij staatloos zijn een verblijfsvergunning krijgen (ACVZ, [2013](#), [2016](#)).
- De eis van 'wettig verblijf' voor het optierecht van staatloze kinderen die in Nederland zijn geboren moet worden geschrapt. Het wordt dan voor deze kinderen makkelijker om Nederlander te kunnen worden (ACVZ, [2013](#)).
- Het kunnen vaststellen van staatloosheid is niet alleen van grote betekenis voor de staatloze zelf. Het is ook onwenselijk om rechteloze mensen in de maatschappij te hebben en het geeft de overheid een meer betrouwbaar beeld van wie zich in Nederland bevindt (ACVZ, [2015](#), [2016](#)).

Bronnen

- ACVZ, [Geen land te bekennen](#) (2013).
- ACVZ, [Discussiestuk vaststellingsprocedure staatloosheid](#) (2015).
- ACVZ, [Advies vaststellingsprocedure staatloosheid](#) (2016).



Terugkeer

Zowel in het Nederlandse als Europese migratiebeleid wordt de voorkeur gegeven aan zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerde migranten, vooral omdat het minder belastend en dus goedkoper is. Gedwongen terugkeer vormt echter een noodzakelijke 'stok achter de deur'. Gedwongen terugkeer is niet alleen aan juridische voorwaarden gebonden, maar wordt ook beperkt door ethische en operationele grenzen. Ook zijn er landen die niet meewerken aan de gedwongen terugkeer van hun burgers. Dit alles heeft ertoe geleid dat het terugkeerbeleid al jaren beperkt effectief is. Voor de geloofwaardigheid van het toelatingsbeleid is het van belang de effectiviteit van het terugkeerbeleid te vergroten.

Ontwikkelingen

- In 2015 kwamen er veel meer asielzoekers en andere irreguliere migranten naar de EU dan gebruikelijk. Velen van hen kregen geen verblijfsrecht. Van de meeste uitgeprocedeerde migranten kan niet worden aangetoond dat ze terugkeren naar hun land van herkomst. Een deel van hen blijkt in staat om langdurig irregulier in de EU te verblijven en rond te reizen (ACVZ, [2019](#)).
- Nederland hanteert op papier een 'strategische landenbenadering migratie', waarbij het terugkeerbeleid gekoppeld is aan andere beleidsterreinen. Het uitgangspunt van dit beleid is dat de boodschap 'meewerken aan gedwongen terugkeer' steeds opnieuw in alle contacten en op elk niveau in de betrekkingen met landen van herkomst van uitgeprocedeerde migranten wordt overgebracht. In de praktijk blijkt echter dat zowel in de EU als op nationaal niveau belangen op andere beleidsterreinen, met name economische belangen, zwaarder wegen. Er is dus een verschil tussen het belang dat in het politieke debat aan terugkeer wordt gehecht en het gewicht dat er in de praktijk aan wordt gegeven. Dat doet afbreuk aan het terugkeerbeleid (ACVZ, [2015](#)).
- Irregulier verblijvende migranten kunnen in bewaring worden gesteld als dat nodig is om het gedwongen vertrek te realiseren. Dat mag alleen als zij zich tijdens een vertrekprocedure aan het toezicht dreigen te onttrekken, er zicht op uitzetting is en er geen andere, minder ingrijpende maatregel genomen kan worden die ook tot terugkeer kan leiden. Van die alternatieven (zoals het opleggen van een meldplicht of het laten ondertekenen van een garantstelling) wordt weinig gebruik gemaakt. De toegenomen aantallen asielzoekers en andere irreguliere migranten in 2015 en de daarop volgende irreguliere doormigratie binnen de EU hebben geleid tot een luidere roep om een actiever en effectiever bewaringsbeleid (ACVZ, [2013](#), [2019](#)).
- In het debat over het 'falende' terugkeerbeleid wordt ook regelmatig het idee geopperd om irregulier verblijf strafbaar te stellen. De achterliggende gedachte is dat het belastend is voor de maatschappij en dat een krachtig signaal nodig is om migranten die geen rechtmatig verblijf (meer) hebben zodanig te ontmoedigen dat zij Nederland (alsnog) verlaten.

Aanknopingspunten voor beleid

- De relaties met landen van herkomst moeten worden verbeterd, zowel in EU-verband als op nationaal niveau. Dat kan door in die relaties niet eenzijdig te focussen op terugkeer en het tegengaan van irreguliere migratie. In plaats daarvan moet Nederland investeren in een bredere samenwerking, waarin ook aspecten worden betrokken die voor de landen van herkomst interessant zijn, zoals kennis-, arbeids- en studiemigratie en het faciliteren van de export van socialezekerheidsrechten die migranten hebben opgebouwd. Het bestaan van gedeelde belangen is een voorwaarde om een 'strategische landenbenadering migratie' effectief te kunnen uitvoeren (ACVZ, [2015](#)).
- Om het terugkeerbeleid in EU-verband te verbeteren is het ook van belang om aan de buitengrenzen van de EU een snellere schifting te maken tussen kansarme en kansrijke asielaanvragen en te voorzien in de mogelijkheid om asielzoekers die al in bewaring zijn gesteld tijdens de behandeling van hun aanvraag in een asielgrensprocedure met volledige eerbiediging van hun grondrechten aansluitend in bewaring te houden in het kader van een terugkeergrensprocedure (ACVZ, [2019](#)). Op die manier kan doormigratie van kansarme asielzoekers in de EU worden tegengegaan.
- Om te waarborgen dat altijd wordt gekozen voor de meest effectieve, maar minst bezwarende maatregel met het oog op terugkeer, moet worden onderzocht hoe alternatieven voor bewaring zo effectief mogelijk kunnen worden ingezet en moeten de mogelijkheden van een tweesporenbenadering worden onderzocht. Daarmee bedoelen we dat iedere migrant vanaf het moment dat hij een eerste verblijfsvergunning aanvraagt wordt begeleid door een onafhankelijke instantie die hem voorbereidt op de mogelijke uitkomst van de procedure: toelating of vertrek (ACVZ, [2013](#)).
- Strafbaarstelling van irregulier verblijf is een slecht idee. In sommige andere lidstaten is irregulier verblijf al strafbaar, maar er zijn geen aanwijzingen dat dat daar enig effect heeft gehad op de omvang van het aantal irregulier verblijvende vreemdelingen. Irreguliere migranten weten al dat hun verblijf onrechtmatig is en dat zij kunnen worden opgepakt en in bewaring kunnen worden gesteld als zij worden aangetroffen. Een strafrechtelijk traject kan bovendien de bestuursrechtelijke bewaring verstoren, leidt tot een verhoging van de werkdruk van de betrokken organisaties en tot verdere marginalisering van irreguliere migranten, die daardoor de overlevingscriminaliteit in worden gedrukt. Zij zullen nog meer 'ondergronds' willen blijven, waardoor de feitelijke toegang tot onderwijs voor hun kinderen en de toegang tot rechtsbijstand en medisch noodzakelijke zorg verder onder druk komen te staan (ACVZ, [2011](#)).

Bronnen

- ACVZ, [Wetsadvies strafbaarstelling illegaal verblijf](#) (2011).
- ACVZ, [Vreemdelingenbewaring of een lichter middel](#) (2013).
- ACVZ, [De strategische landenbenadering migratie](#) (2015).
- ACVZ, [Op zoek naar veilige\(r\) landen](#) (2018).
- ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019).



Inburgering en integratie

Het inburgeringsbeleid is bedoeld om ervoor te zorgen dat migranten die een verblijfsvergunning hebben gekregen volwaardig aan de Nederlandse samenleving kunnen deelnemen. De belangrijkste sleutels hiervoor zijn onderwijs en het vinden van een (betaalde) baan. De vele stelsel- en beleidswijzigingen in de afgelopen twintig jaar hebben de integratie van migranten in de Nederlandse samenleving niet bevorderd. Om dat te bereiken, zijn ook na de invoering van de nieuwe inburgeringsplannen van het huidige kabinet nog extra stappen nodig.

Ontwikkelingen

- De trend in de vele beleidswijzigingen is dat steeds meer verantwoordelijkheid voor de inburgering bij de migrant zelf wordt neergelegd.
- Onder de Wet inburgering nieuwkomers (Win, 1998) gold zowel voor inburgeraars als gemeenten een verplichting om zich in te spannen, maar het systeem bevatte te weinig prikkels voor beide, waardoor de resultaten achterbleven. Met de Wet inburgering (Wi, 2007) kwam de eigen verantwoordelijkheid van de inburgeraar centraal te staan. Het behalen van het examen werd een voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf. Gemeenten kregen een spilfunctie en beoordelingsvrijheid bij de handhaving van de inburgeringsplicht. Hoewel de Wi positieve effecten op de participatie van migranten had, was het nog steeds zo dat een minderheid van de ingeburgerden deelnam aan de samenleving door middel van onderwijs of werk. Met de versoering van de Wi in 2013 werd de ondersteuning van inburgeraars sterk verminderd. De rol van gemeenten bij het inkopen en verstrekken van inburgeringsvoorzieningen kwam te vervallen, dat was voortaan aan de markt. Ook de rol van de gemeenten op het gebied van handhaving werd afgeschaft. De verantwoordelijkheid voor de inburgering werd geheel bij de inburgeraar neergelegd en de verblijfsrechtelijke sancties op het niet tijdig inburgeren werden aangescherpt. De eenzijdige inburgeringsplicht werkte niet: veel inburgeraars slaagden er niet in om het inburgeringsexamen te halen binnen de wettelijke termijn en bleven daardoor met schulden zitten vanwege opgelegde boetes. Het aantal inburgeraars dat na het behalen van het inburgeringsexamen betaald werd had of een opleiding volgde, nam alleen maar af. Goedkoop bleek duurkoop (ACVZ, [2019](#)).
- Het huidige kabinet werkt aan de invoering van een nieuwe inburgeringswet. Volgens de 'Veranderopgave Inburgering' (VOI) blijft de inburgeraar zelf verantwoordelijk voor het voldoen aan de inburgeringsplicht, maar krijgt de gemeente weer de regie op de uitvoering, waarbij maatwerk centraal staat. Migrant met een asielvergunning worden ontzorgd, maar de verplichting om het inburgeringsexamen binnen de wettelijke termijn te halen blijft voor alle inburgeraars gelden. Het vereiste taalniveau gaat van A2 (basisniveau) naar B1 (onafhankelijk gebruiker).

Aanknopingspunten voor beleid

- Het is noodzakelijk om het inburgeringstelsel opnieuw te wijzigen, maar daarna moet het de kans krijgen te werken. Het is goed dat de regie weer bij gemeenten komt te liggen en maatwerk opnieuw de norm wordt. Maar enkele uitgangspunten van de VOI dragen niet bij aan de effectiviteit van het nieuwe stelsel (ACVZ, [2019](#)). Het gaat om de eenzijdige focus op 'dwingen en straffen', de verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en gemeenten en een gebrek aan adequate ondersteuning van en flexibiliteit voor inburgeraars om aan de verhoogde taaleis te kunnen voldoen. Om het nieuwe inburgeringsbeleid effectiever te maken is het zaak om:
 - o gemeenten de volledige regie over de inburgering te geven, inclusief de mogelijkheid sancties op te leggen
 - o asielzoekers al vóórdat zij een verblijfsvergunning krijgen, dus in de opvang, een op de toekomst gerichte begeleiding te bieden en hen te ondersteunen bij het behouden of terugwinnen van hun zelfredzaamheid (ACVZ, [2013](#), [2017](#))
 - o de doelgroep niet te beperken tot inburgeringsplichtige migranten, maar het inburgeringstelsel ook open te stellen voor migranten die niet inburgeringsplichtig zijn, zoals EU-burgers en economische migranten die voor een tijdelijk verblijfsdoel naar Nederland komen. Zij zouden actief door de overheid moeten worden benaderd en gestimuleerd om aan een vrijwillig inburgeringstraject deel te nemen. In Duitsland gebeurt dit al en dat leidt daar tot een betere integratie van deze groepen migranten
 - o extra ondersteuning te bieden aan ouderen en vrouwen in achterstandsposities. Zij hebben een (nog) grotere afstand tot de arbeidsmarkt dan jongeren en mannen en voorkomen moet worden dat zij in een isolement terechtkomen
 - o nadrukkelijker in te zetten op werkend leren en lerend werken
 - o mogelijkheden te bieden om van trajecten te wisselen en het niveau te verlagen en intensievere en kosteloze begeleiding aan gezinsmigranten en ruimere mogelijkheden voor ontheffingen te bieden
 - o inburgeraars te stimuleren het naar hun leervermogen hoogst haalbare taalniveau te bereiken, bijvoorbeeld door het A2- en B1- (en B2-) taalniveau in één examen te toetsen. Het huidige boetesysteem werkt contraproductief, omdat inburgeraars ervan afzien examenonderdelen op een hoger niveau af te leggen vanwege het risico op boetes door niet tijdige inburgering.

Bronnen

- ACVZ, [Verloren tijd](#) (2013).
- ACVZ, [Pieken en dalen](#) (2017).
- ACVZ, CRM, ROB, SER, WRR, [Signalering participatie vluchtelingen](#) (2017).
- ACVZ, [Marktwerving inburgeringsonderwijs](#) (2019).
- ACVZ, [Wetsadvies Wet inburgering](#) (2019).



Onderbouwing van beleid

Nauwkeurige en vergelijkbare data zijn onmisbaar om migratie in al haar facetten te kunnen begrijpen, of het nu gaat om arbeids- of gezinsmigratie, asiel, terugkeer of inburgering en integratie. Zonder data is het niet mogelijk *evidence-based* beleid te ontwikkelen dat adequaat gemonitord en geëvalueerd kan worden, noch om het maatschappelijke en politieke debat over migratie goed onderbouwd te voeren. Dat debat is nog te vaak gebaseerd op veronderstellingen. Deels gebeurt dat tegen beter weten in, deels gebeurt dat omdat accurate data ontbreken. Als er wel cijfers beschikbaar zijn, zijn die vaak onvolledig en niet of slecht vergelijkbaar. Soms hangt dat samen met keuzes die in de uitvoering zijn gemaakt, soms ook met technische of juridische beperkingen of omstandigheden. In de *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* vormt het verzamelen en gebruiken van accurate data een belangrijke doelstelling om tot betere analyses van migratievraagstukken te komen.

Aanknopingspunten voor beleid

- Organisaties in de vreemdelingenketen delen steeds vaker informatie, koppelen bestanden aan elkaar en verwerken gegevens in profielen die worden gebruikt voor het nemen van beslissingen. Dat maakt het niet alleen mogelijk om efficiënter te werken. Het brengt ook risico's met zich mee op het gebied van privacybescherming en non-discriminatie. Dat vraagt om blijvende alertheid voor het zorgvuldige gebruik van bijzondere persoonsgegevens (ACVZ, [2016](#)).
- Voor het creëren en behouden van maatschappelijk draagvlak voor migratie is het noodzakelijk dat de overheid open en eenduidig communiceert met de samenleving. Die communicatie moet gebaseerd zijn op feitelijke, transparante en geduide informatie en de overheid moet op een open manier knelpunten, kansen, dilemma's en oplossingsrichtingen schetsen. Daar hoort ook bij dat consequent inhoudelijk gemotiveerd weerwoord wordt geboden aan verzoeken tot het uitvoeren van symbolische maatregelen die niet of slechts ten dele op feiten, maar (meer) op aannames en beelden zijn gebaseerd (ACVZ, [2017](#)).
- Er moet een jaarlijkse 'Staat van de migratie' komen dat een overzicht biedt van alle inspanningen én resultaten op het brede terrein van migratie. Ook zouden maandelijks statistieken over het onderwerp moeten worden gepubliceerd. Dat zou de kwaliteit van het debat over de gewenste richting van het migratiebeleid verhogen en de kennis over de effecten van het beleid verbeteren. Dit zijn twee belangrijke vereisten om het migratiebeleid meer toekomstbestendig te maken (ACVZ, [2018](#)).
- De ACVZ heeft zelf ook vaak moeite om nauwkeurige en vergelijkbare data te verkrijgen voor de adviezen die zij uitbrengt. Beschikbaarheid en toegankelijkheid van deze data is van groot belang voor het geven van goed advies. Alleen als het maatschappelijk debat over migratie wordt gevoerd op

basis van feitelijke en geduide informatie, is het mogelijk hiaten in de kennis over nut en noodzaak van migratie weg te nemen en de voor- en nadelen van migratie op een onderbouwde manier tegen elkaar af te wegen (ACVZ, [2017](#), [2019](#)).

Bronnen

- ACVZ, [Profileren en selecteren](#) (2016).
- ACVZ, [Pieken en dalen](#) (2017).
- ACVZ, [Toekomstverkenning: op weg naar 2030](#) (2018).
- ACVZ, [Secundaire migratie van asielzoekers in de EU](#) (2019).