Realisme rond richtgetallen

KANSEN EN RISICO'S VAN STREEFCIJFERS EN QUOTA IN HET MIGRATIEBELEID

Advies

Adviesraad Migratie

Samenvatting

De inzet van richtgetallen binnen het migratiedomein kan bijdragen aan een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Richtgetallen dienen dan wel een afgeleide te zijn van een bredere visie op migratie in de samenleving en realistisch worden toegepast. Een cruciale voorwaarde daarnaast is dat de nationale overheid voldoende beleidsruimte heeft om richtgetallen daadwerkelijk waar te maken, anders organiseert de overheid haar eigen teleurstellingen. Door externe factoren, zoals oorlog elders, heeft de nationale overheid op asielmigratie beperkte grip, anders dan bij arbeidsmigratie. Mocht de overheid willen inzetten op het gebruik van richtgetallen dan biedt het Canadese model - met aandacht voor burgerconsultatie - aanknopingspunten. Dat is de strekking van dit rapport.

Draagkracht en migratie

Het migratiebeleid heeft voortdurend de aandacht van media en politiek en maakt veel maatschappelijke discussies los. De recente asielopvangcrisis en de misstanden bij arbeidsmigratie maken dat duidelijk. Het beeld is in Nederland ontstaan dat migratie ons overkomt en we er als samenleving geen grip op hebben. Burgers ervaren hierdoor grote onzekerheden en verliezen het vertrouwen in de overheid. De draagkracht van de Nederlandse samenleving voor migratie wordt hierdoor beïnvloed.

Actief migratiebeleid

Tegen deze achtergrond heeft het kabinet de Adviesraad Migratie gevraagd onderzoek te doen naar eventuele voordelen en beperkingen bij het bepalen of hanteren van richtgetallen en te bezien aan welke doelen een beleidsmatig richtgetal kan bijdragen. De centrale focus van de adviesraad in dit rapport is in hoeverre een getalsmatig migratiebeleid, met richtgetallen, bijdraagt aan een actief migratiebeleid dat - zoals de adviesraad in dit rapport betoogt - toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed moet zijn. Toekomstgericht is kijken naar de lange termijn en je afvragen hoeveel en welke migratie Nederland wenst. Samenhangend geeft aan dat migratiebeleid ook door aanpalend beleid wordt gevormd, zoals arbeidsmarktbeleid, buitenlandbeleid of onderwijsbeleid. Maatschappelijk ingebed houdt in dat niet alleen het migratiebeleid gedragen wordt door de samenleving, maar dat het bovendien gericht is op wederkerige relaties tussen burgers en maatschappelijke organisaties enerzijds en nieuwkomers anderzijds.

Effecten van richtgetallen

Kunnen richtgetallen dan helpen om tot een beter beleid en betere uitvoering te komen? En helpt het gebruik van richtgetallen om burgers meer gevoel van grip op migratie te bieden? Vanuit deze twee perspectieven: het politiek-bestuurlijke en het maatschappelijke zoomt dit rapport in op het gebruik van richtgetallen. Richtgetallen worden daarbij gezien als kwantitatieve doelstellingen die gebaseerd zijn op een te bereiken kwalitatief doel. Er bestaan belangrijke verschillen qua

richtgetallen. ‘Quota’ staan voor (harde) resultaatsverplichtingen terwijl ‘streefcijfers’ (zachte) inspanningsverplichtingen inhouden.

Kansen en risico’s

Op basis van het door ons uitgevoerde literatuuronderzoek, de gehouden interviews en expertmeetings, de gedane landenstudie (Duitsland, Oostenrijk, Zweden, Canada) en op basis van de - op ons verzoek verrichtte - academische verkenningen door de hoogleraren De Bruin, Mügge en Lubbers, ziet de adviesraad kansen maar ook risico’s voor de inzet van richtgetallen in het migratiebeleid.

Allereerst kan de inzet van richtgetallen in het migratiedomein leiden tot een aantal verbeteringen in het politiek-bestuurlijke proces. Voorwaarde is wel dat de nationale overheid voldoende beleidsruimte heeft om te kunnen sturen op migratie. Door het vastleggen van politieke meerjarenafspraken kunnen richtgetallen dan bijvoorbeeld ‘politieke rust’ creëren. Dat blijkt onder andere uit het voorbeeld van Duitsland waar in 2018 een zogenoemde migratiecorridor (bandbreedte) in het coalitieakkoord werd afgesproken. Maar ook Canada laat deze politieke rust zien doordat het een puntensysteem en richtgetallen hanteert voor de selectie van migranten.

Omdat getallen altijd een doorvertaling (moeten) zijn van beleidsvisies en -ambities, kan het gebruik van richtgetallen ook dwingen tot een meer feitelijk, goed geïnformeerd politiek en maatschappelijke debat over migratie. Daarnaast kunnen richtgetallen een bijdrage leveren aan een meer samenhangend migratiebeleid doordat ze andere beleidsdomeinen zichtbaar maken die relevant zijn voor migratie. Verder kunnen richtgetallen bijdragen aan een betere langetermijnplanning en samenwerking tussen nationaal en lokale overheden.

Richtgetallen kunnen ook voorzien in de behoefte van burgers aan grip op migratie. Door deze te gebruiken kan de burger het gevoel van controle krijgen en migratie minder als probleem gaan ervaren. Voorwaarde daarbij is wel dat die controle waargemaakt kan worden door de overheid en helder is welke stappen de overheid neemt. Het draagvlak in Nederland voor migratie is al lange tijd stabiel. Het grotere aantal Syrische vluchtelingen in 2015/2016 bijvoorbeeld, heeft weinig effect gehad op dit draagvlak. Het gevoel van de burger om grip te hebben op migratie, lijkt daarom niet te worden bepaald door het aantal migranten dat komt. Het is meer de snelheid van de migratie-toename die bepalend is en ook wie er komt. Verder blijkt dat de zorgen van mensen niet enkel betrekking hebben op migratie maar op onderliggende maatschappelijke zorgen zoals de arbeidsmarkt, de vergrijzing en de woningnood.

Het grootste risico bij het gebruik van richtgetallen is dat de nationale overheid weinig grip heeft en burgers het vertrouwen verliezen als er beloftes (in de vorm van richtgetallen) worden gedaan die niet kunnen worden waargemaakt. Dan organiseert de overheid haar eigen teleurstellingen.

Een hoge mate van afrekenbaarheid van politiek en bestuur speelt eveneens een rol. Omdat migratie voortdurend in de schijnwerpers van maatschappelijke en politieke discussies staat is het risico reëel dat er een fixatie ontstaat op het behalen van de aantallen en dat de achterliggende kwalitatieve beleidsdoelstellingen uit beeld raken. Het risico van manipulatie van cijfers bestaat eveneens. Een schijntransparantie kan ontstaan die het zicht op de werkelijkheid ontneemt. Een te strenge inzet op de getallen kan perverse effecten veroorzaken waardoor het doel van de richtgetallen zelf uit beeld raakt. Bij de zachte richtgetallen zoals streefcijfers is de kans op het optreden van dergelijke negatieve effecten aanmerkelijk kleiner dan bij harde richtgetallen zoals quota. In het migratiebeleid zijn streefcijfers daarom te verkiezen boven quota.

Randvoorwaarden

Om de kansen van de inzet van richtgetallen te vergroten en de risico's ervan te verkleinen zijn de volgende vijf randvoorwaarden van belang:

- Richtgetallen moeten de uitkomst zijn van kwalitatieve doelstellingen van migratiebeleid met daarbij aandacht voor brede maatschappelijke problemen waarover burgers zich zorgen maken.

- Er moet voldoende sturing van de nationale overheid mogelijk zijn, zodat politieke beloften kunnen worden waargemaakt.

- Uitvoeringsinstanties en burgers moeten bij de totstandkoming van richtgetallen worden betrokken, anders worden cijfers niet gezien als haalbaar (uitvoeringsinstanties) of legitiem (burgers).

- Een streefcijfer moet gematigd worden toegepast, en niet een afrekenmechanisme zijn voor politiek en beleid. Gebruik daarom bandbreedtes of set aan indicatoren.

- De overheid moet helder communiceren over de beperkingen van het instrument, en cijfers regelmatig kunnen bijstellen. Streefcijfers zijn een hulpmiddel om ambities en voorgenomen acties te bespreken in een breed maatschappelijk debat.

Asielmigratie en arbeidsmigratie

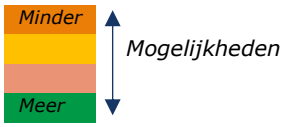
Er zijn belangrijke verschillen tussen asielmigratie (12% van het totaal) en arbeidsmigratie (24% van het totaal). Bij asielmigratie zijn quota met een bovengrens niet mogelijk vanwege internationale en Europese Verdragen waar Nederland zelf partij in is (en baat bij heeft). Omdat asielmigratie sterk fluctueert door externe factoren heeft de nationale overheid hierop weinig grip. Er zijn wel enkele indirecte 'beleidsknoppen' waar nog verder op ingezet kan worden, o.a. op het terrein van buitenlands- en Europees beleid. Daarbij horen dan wel realistische ambities en samenhangende acties te worden geformuleerd. Bij arbeidsmigratie van binnen de EU – de EU-migratie is 51% en daarmee groter dan de migratie van buiten de EU - is meer indirect migratiebeleid mogelijk, zoals arbeidsmarktbeleid en bedrijvenbeleid. De meeste beleidsruimte heeft de nationale overheid voor arbeidsmigratie van buiten de EU. De overheid kan immers zelf de toelatingscriteria in haar migratiebeleid bepalen, al zal vooral beleid in andere domeinen, zoals goede maatschappelijke voorzieningen, medebepalend zijn voor hoeveel mensen en wie er uiteindelijk naar Nederland

zullen komen. De inzet van streefcijfers hierbij dient dan een afgeleide te zijn van arbeidsmigratiebeleid dat gebaseerd is op de brede welvaartbenadering, waarbij niet alleen economische maar ook maatschappelijke overwegingen mee moeten tellen.

Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen per migratievorm

	Asiel	**Intra-EU**	**Gezin van buiten de EU**	**Studie van buiten de EU**	**Arbeid van buiten de EU**
Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen					
- Quota (als bovengrens)					
- Streefcijfers					

Bekijk de tabel bij de figuur



Migratiebeleid

De adviesraad wijst in dit rapport op de noodzaak van een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Richtgetallen zijn daarbij instrumenteel en kunnen geen doel op zich inhouden. Het enkel noemen of vaststellen van een cijfer zonder duidelijk doel heeft weinig zin. Richtgetallen zijn slechts een instrument en moeten daarom ingebed zijn in bredere en kwalitatieve beleidsdoelstellingen. De zorgen van burgers over migratie moeten in een dergelijke visie serieus genomen worden en hangen daarnaast ook vaak samen met onderliggende maatschappelijke zorgen over volkshuisvesting, toegang tot en kwaliteit van zorg en onderwijs, samenleven, en de rol van de politiek in het algemeen. Deze zorgen kunnen niet enkel worden weggenomen met de inzet van streefcijfers: migratiebeleid dient gekoppeld te worden aan het gelijktijdig en adequaat adresseren van maatschappelijke vraagstukken. De Nederlandse overheid kan inspiratie krijgen uit het Canadees model omdat daar analyses over de toekomst van de arbeidsmarkt, demografische en maatschappelijke ontwikkelingen leiden tot een toekomstgericht migratiebeleid waarbij ook burgers – middels consultatierondes - betrokken worden.

Aanbevelingen

1 Ontwikkel een toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid, waar cijfers een onderdeel van zijn. Gebruik richtgetallen dus niet als een doel op zich, maar maak ze onderdeel van een brede visie op migratie en de aanpak van andere maatschappelijke vraagstukken die samenhangen met zorgen over migratie.

2 Werk in het migratiebeleid niet met harde quota maar met zachte streefcijfers; zet streefcijfers vooral in voor migratie waar beleidsmatig (iets) meer grip op is, zoals arbeidsmigratie binnen de EU en vooral van buiten de EU. Het gebruik van

harde quota met een bovengrens is bij asielbeleid binnen de bestaande internationale en Europese juridische kaders niet mogelijk.

3 Werk met meerdere getallen, bandbreedtes, onder- en bovengrenzen en percentages die voortdurend bijgesteld en gecommuniceerd kunnen worden, in plaats van een enkel richtgetal. Meerjarige richtgetallen hebben de voorkeur. Kijk daarbij niet alleen naar immigratie maar ook naar terugkeer en emigratie (dus migratiesaldo).

4 Breng goed in kaart welke samenhangende beleidsmaatregelen binnen en buiten het migratiebeleid nodig zijn om een vastgesteld streefcijfer te realiseren. Koppel migratiebeleid aan integratie- en samenleefbeleid. En zorg ook voor samenhang met internationaal, Europees, nationaal en lokaal beleid.

5 Betrek alle belanghebbende partijen inclusief uitvoeringsinstanties bij de formulering van streefcijfers. Zorg dat burgers mee kunnen beslissen over streefcijfers in een meer maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Burgers kunnen ook bijdragen aan kennis over het – dynamische – incorporatievermogen in de samenleving. Het is raadzaam als de overheid hier alvast een begin mee maakt door pilots op te zetten voor burgerberaden in het migratiebeleid.

6 Vergroot de kennis over migratie (inclusief aantallen) en migratiebeleid, voor het maken van afgewogen beleid en opstellen van realistische richtgetallen en een meer feitelijk politiek en maatschappelijk debat.

7 Communiceer als overheid eerlijk over de beperkingen van het werken met streefcijfers.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding: Grip met getallen? 9

1.1 Inleiding 10
1.2 Ontwikkeling van migratie 13
1.3 Richtgetallen in het migratiebeleid: beheersbare migratie? 16
1.4 Politieke schijnwerpers 17
1.5 Terminologie: richtgetal, streefcijfer, quotum, prognose 18
1.6 Methodologie: bouwstenen van het rapport 19
1.7 Leeswijzer 20

Hoofdstuk 2 Kansen en risico's voor politiek en samenleving 22

2.1 Kansen en risico's van het gebruik van richtgetallen in het politiek-bestuurlijk proces 23
2.2 Kansen en risico's van richtgetallen voor de samenleving: over grip en draagkracht 29
2.3 Conclusie en vijf randvoorwaarden voor een realistisch gebruik van richtgetallen 39

Hoofdstuk 3 Richtgetallen in de ontwikkeling van migratiebeleid 45

3.1 Beleidsknoppen van de nationale overheid 46
3.2 Asielmigratie: geen quota, realisme in streefcijfers 54
3.3 Arbeidsmigratie van buiten de EU: streefcijfers als onderdeel van brede welvaartsbenadering 64

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen 81

4.1 Inleiding 82
4.2 Kansen van richtgetallen 83
4.3 Risico's van richtgetallen 84
4.4 Vijf randvoorwaarden 85
4.5 Aanbevelingen voor een realistisch gebruik van richtgetallen in het migratiebeleid 89

Literatuurlijst 94

Respondentenlijst 102

Bijlage 1 Cijfermatige analyse migratiestromen 106
Bijlage 2 Het juridisch kader en de getalsmatige begrenzing van migratie 123
Bijlage 3 Beleidsruimte en sturingsmogelijkheden 141
Bijlage 4 Ervaringen met richtgetallen in Nederland en in het buitenland 160
Bijlage 5 Adviesvraag 'beleidsmatige richtgetallen' 182
Bijlage 6 Tabellen bij de figuren 184

Hoofdstuk 1

Inleiding: Grip met getallen?

1.1 Inleiding

In het politieke en maatschappelijke debat klinkt al geruime tijd het verlangen naar meer grip op migratie naar Nederland. Geregeld komt daarbij de vraag op of het gebruik van richtgetallen, zoals quota of streefcijfers, behulpzaam kan zijn voor een beter migratiebeleid. In de bundel *Regie over migratie* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wees Paul Scheffer in zijn essay op het belang van bewuste keuzes in het migratiebeleid. Hij stelde bijvoorbeeld voor om naar Duits voorbeeld een begrenzing of bovengrens te hanteren voor asielmigratie.[1] Het WRR-rapport *Samenleven in Verscheidenheid* uit 2020 adviseert in navolging daarop om bij asielmigratie met 'beleidsmatige richtgetallen' te werken, om daarmee de zorgen die in de samenleving over migratie leven, te adresseren.[2] Een beleidsmatig richtgetal bepaalt dan wat de jaarlijkse omvang van de migratie kan en moet zijn, gegeven het vermogen van de samenleving om migranten op te nemen. Een richtgetal geeft een politieke ambitie weer, maar is geen wettelijk verankerde bovengrens op het aantal migranten. Een dergelijk richtgetal voor asiel heeft volgens de WRR twee voordelen: het leidt tot een meer expliciete politieke discussie over het gewenste aantal migranten en het helpt bij het treffen van voorbereidingen voor de komst van migranten. Uitvoeringsorganisaties zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), maar ook de gemeenten, kunnen dan volgens de adviesraad beter voorbereid zijn.[3]

De aanbeveling van de WRR is mede aanleiding geweest voor het verzoek van de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 4 november 2021 aan de Adviesraad Migratie[4] (hierna: adviesraad) om advies uit te brengen over het gebruik van beleidsmatige richtgetallen in het migratiedomein. De hoofdvraag van het kabinet luidt: '*In hoeverre en op welke wijze kunnen beleidsmatige richtgetallen bijdragen aan sturing van asiel- en reguliere migratie naar Nederland?*' [5] Deze adviesvraag werd vervolgens ook expliciet genoemd in het coalitieakkoord (VVD-CDA-D66-ChristenUnie) van 15 december 2021[6] in relatie tot de vraag naar meer grip op migratie.

De staatssecretaris heeft de adviesraad gevraagd aan te geven wat eventuele voordelen en beperkingen zijn bij het bepalen of hanteren van richtgetallen, als aanvulling op prognoses, en te onderzoeken aan welke doelen een beleidsmatig richtgetal kan bijdragen. Hierbij is verzocht om naast de arbeidsmarktbehoeften, ook het incorporatievermogen[7] van de Nederlandse samenleving mee te nemen. In dit licht vraagt de staatssecretaris eveneens om de motie Stoffer en Eerdmans[8] te betrekken bij het advies, namelijk het onderzoeken van de mogelijkheid van een migratiequotum met een duidelijke bovengrens, de verschillende varianten daarvan en de voor- en nadelen.[9] Ten slotte wil de staatssecretaris graag weten in hoeverre andere landen gebruikmaken van richtgetallen en wat Nederland zou kunnen leren van hun ervaringen.

De adviesraad is dus *niet* gevraagd om daadwerkelijk te berekenen of te beredeneren *hoeveel* migranten wenselijk dan wel nodig zijn in Nederland. Dat is ook niet zijn taak; de politiek moet beslissen over het kwalitatieve en kwantitatieve migratiebeleid, liefst in die volgorde. Ook is de adviesraad niet gevraagd om een samenhangende toekomstvisie te presenteren over het migratiebeleid. Wel biedt dit rapport eerste handreikingen voor het gebruik van richtgetallen en benoemt het voorwaarden waaronder richtgetallen zinvol zijn. Daarbovenop biedt dit rapport zicht op de vraag hoe 'maakbaar' migratiebeleid is en wat de daarbij passende beleidsinstrumenten zijn om te komen tot een samenhangend migratiebeleid. Ook wordt ingegaan op welke kennis en inzet nodig is om richtgetallen vast te stellen. Deze handreikingen zijn wellicht ook bruikbaar voor de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050.[10] Die heeft als doel te adviseren over de uitdagingen die de verwachte vergrijzing en migratie de komende dertig jaar met zich meebrengen en over de mogelijke beleidsopties en handelingsperspectieven van de regering.

Centraal uitgangspunt van dit onderzoek van de Adviesraad Migratie: Nederland moet een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid realiseren

Bij de burger, in de politiek en bij het bestuur leven verschillende verwachtingen over het gebruik van richtgetallen. Waar de een richtgetallen ziet als de beste manier om het aantal asielzoekers te beperken, ziet de ander de inzet van richtgetallen als een manier om een politiek debat te voeren over demografische uitdagingen. Omdat er vanuit de politiek en vanuit de maatschappij verschillende – en nogal hoge – verwachtingen bestaan over wat het gebruik van richtgetallen zou kunnen opleveren, heeft de adviesraad ten behoeve van dit onderzoek een centraal uitgangspunt geformuleerd: *Nederland moet een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid realiseren.*[11] 'Toekomstgericht' houdt in dat Nederland op een proactieve, realistische en op feiten gebaseerde wijze werkt aan de uitdagingen die migratie met zich brengt, voor morgen en overmorgen. Daarbij is het van belang dat die oplossingen in 'samenhang' worden bedacht en uitgevoerd: migratiebeleid staat niet los van arbeidsmarktbeleid, integratiebeleid, woonbeleid of buitenlandbeleid. Bovendien is samenhang nodig op verschillende schaalniveaus: lokaal, nationaal, Europees en internationaal. Met de 'maatschappelijke inbedding' bedoelt de adviesraad een beleid dat in lijn is met de wensen en voorkeuren van mensen in de ontvangende samenleving en dat bovendien gericht is op wederkerige relaties tussen burgers en maatschappelijke organisaties enerzijds en nieuwkomers anderzijds.

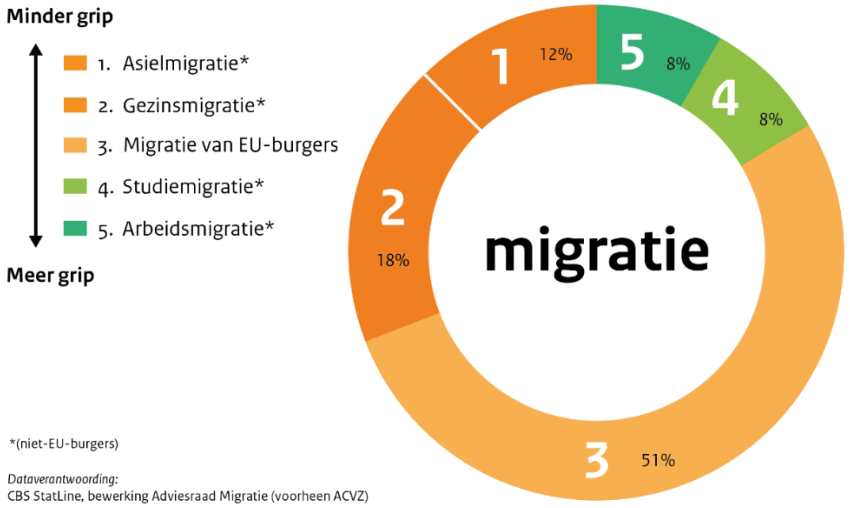
Vanuit dit perspectief zijn voor dit rapport twee onderzoekslijnen gekozen[12]: allereerst is bekeken of en in hoeverre het gebruik van richtgetallen van nut kan zijn voor het politiek-bestuurlijke proces van het migratiebeleid. Kan het bijvoorbeeld bijdragen aan politieke compromissen, waardoor er ruimte komt voor een langetermijnbeleid? Kan het leiden tot een samenhangend beleid? Ten tweede is gekeken of richtgetallen van nut kunnen zijn voor de behoefte van burgers om het gevoel van grip op migratie te hebben. Steeds zijn daarbij in dit rapport de

kansen én de risico's in beeld gebracht. Met de uitkomsten van deze onderzoekslijnen heeft de adviesraad een vijftal randvoorwaarden geformuleerd voor het gebruik van richtgetallen. Daarnaast laten we zien aan welke 'beleidsknoppen' de overheid kan draaien en in welke mate dat effect heeft op migratiepatronen. Voor twee deelterreinen van het migratiebeleid, te weten de 'asielmigratie' en de 'arbeidsmigratie van buiten de EU', heeft de adviesraad vervolgens de mogelijkheden voor het gebruik van richtgetallen nader uitgewerkt.

Op basis van dit onderzoek komt de adviesraad tot de volgende **kernboodschap**:

- Een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid is noodzakelijk.
- Richtgetallen kunnen daaraan bijdragen als zij een afgeleide zijn van een bredere visie op migratie in de samenleving en als ze realistisch worden toegepast.
- Een cruciale voorwaarde is dat de nationale overheid voldoende beleidsruimte heeft om richtgetallen daadwerkelijk waar te maken, anders kunnen beloftes aan burgers niet worden nagekomen, met wantrouwen als gevolg.
- Bij asielmigratie (12 procent), waar externe factoren zoals oorlog elders bepalend zijn, is die beleidsruimte veel kleiner dan bij arbeidsmigratie (24 procent) (*zie figuur 3*). Streefcijfers zijn bij asielbeleid daarom weinig raadzaam maar kunnen wel onderdeel zijn van arbeidsmigratiebeleid, gebaseerd op de brede welvaartbenadering.
- Bij de totstandkoming van streefcijfers moeten burgers en uitvoeringsorganisaties een belangrijke rol spelen, anders ervaren zij de cijfers niet als legitiem en haalbaar. De wijze waarop Canada streefcijfers vaststelt en hanteert kan inspiratie bieden voor Nederland.

Figuur 1. Aandeel per migratievorm in de totale migratie en de mogelijke grip per migratievorm



Bekijk de tabel bij figuur 1

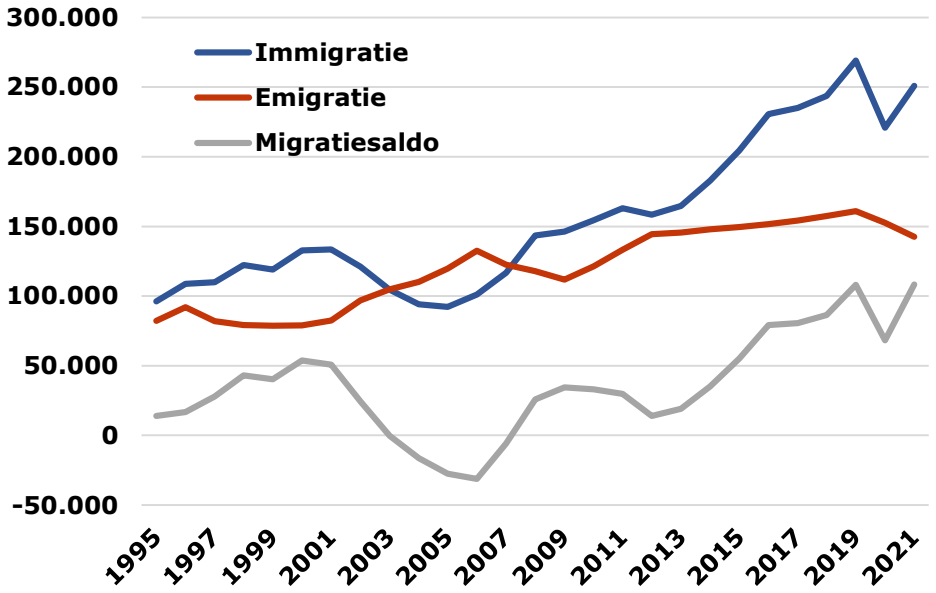
1.2 Ontwikkeling van migratie[13]

Dat mensen zorgen hebben over migratie en de gevolgen ervan voor onze samenleving is begrijpelijk. Nederland kent namelijk al langere tijd een zogenoemd positief migratiesaldo. Dat betekent dat er meer mensen naar Nederland toe migreren dan dat er uit Nederland emigreren. Alleen van 2003 tot en met 2007 was het migratiesaldo negatief: er waren toen minder immigranten dan emigranten (*Figuur 2*). Over de periode 1995-2021 vestigden zich ruim vier miljoen mensen in Nederland, maar in diezelfde periode vertrokken er ook weer ruim drie miljoen uit Nederland. Met andere woorden: de bijdrage van migratie aan de bevolkingsontwikkeling in Nederland was netto bijna 1 miljoen mensen in de periode 1995-2021.[14] De netto-migratie was gemiddeld 40.000 personen per jaar. Daarbij is sinds 2014 de netto-migratie sterk gestegen naar ruim 100.000 personen in 2019 en 2021.[15]

De netto-migratie zal naar verwachting in 2022 hoger uitvallen dan in 2021 door de oorlog in Oekraïne, waardoor al meer dan 80.000 Oekraïners naar Nederland zijn gekomen.[16] Het totaal aantal ingediende asielverzoeken inclusief 'nareizigers' was gemiddeld ongeveer 25.000 per jaar in de periode 1995-2021 en fluctueerde daarbij tussen de 10.000 en 60.000 personen.[17] Sinds 2021 zijn de aantallen weer bovengemiddeld: bijna 37.000 in 2021 en in 2022 staat de teller na tien maanden op 39.000.[18] Dat is wel veel minder dan in 2015 toen veel mensen uit Syrië naar Nederland kwamen. In de periode 2006-2021 is het aantal arbeidsmigranten in Nederland verviervoudigd. Het ging in 2019 om 735.000 personen waarvan

ongeveer 630.000 afkomstig uit een andere EU/EFTA-lidstaat.[19] Ook de komst van buitenlandse studenten is toegenomen, naar ongeveer 40.000 per jaar.[20]

Figuur 2. Immigratie en emigratie, 1995-2021



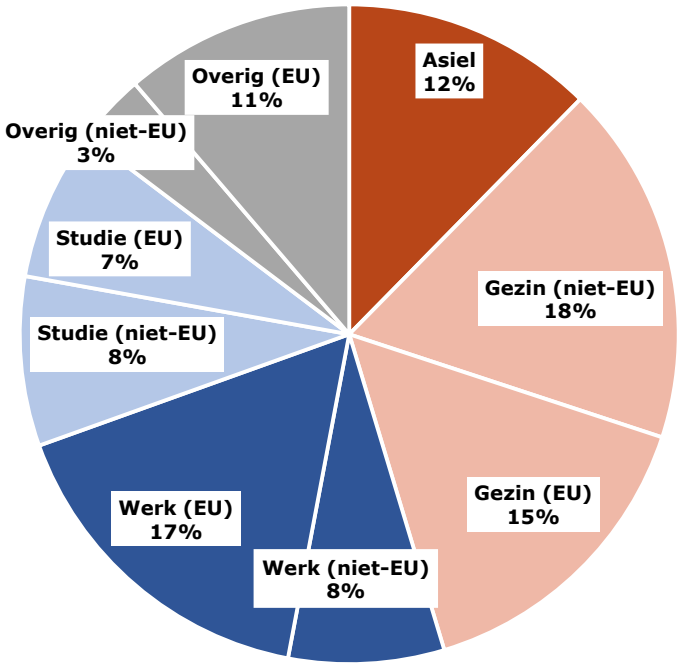
Bron: *CBS StatLine*, *bewerking Adviesraad Migratie*

Bekijk de tabel bij figuur 2

Tot 2014 werd de bevolkingsgroei voornamelijk veroorzaakt door meer geboortes dan overlijdens, oftewel de natuurlijke aanwas.[21] Dat de Nederlandse bevolking de afgelopen jaren blijft toenemen, komt vooral door een stijgende netto-migratie. De verwachting is dat deze demografische trend voorlopig zo blijft.[22] Dat betekent dat het migratiebeleid steeds meer gewicht krijgt in de demografische ontwikkelingen.[23]

Migratie kent veel vormen. Van arbeids- en studiemigratie tot asiel- en gezinsmigratie. In de periode 1999-2020 was de meest voorkomende reden van migranten om naar Nederland te komen gezinshereniging of gezinsvorming (33%), gevolgd door werk (24%), studie (16%) en asiel (12%)[24], zoals *figuur 3* laat zien. De grootste groep migranten in Nederland komt uit andere EU-landen (51%) (*zie figuur 1*). De officiële migratiestatistieken nemen bepaalde migratievormen, met name intra-EU-arbeidsmigratie en in mindere mate asielmigratie, niet altijd volledig mee.[25] Het is belangrijk bij het nadenken over de kansen en risico's van richtgetallen om die verschillende hoofdgroepen van migranten voor ogen te houden, net als het onderscheid tussen migranten van binnen en van buiten de EU. Dit is van belang omdat de juridische context en de beleidsruimte die Nederland heeft per type migratie nogal verschilt.

Figuur 3. Migratiemotieven niet-Nederlanders, 1999-2020.



Bron: CBS StatLine[26], bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 3

Een groot deel van de migranten verlaat Nederland overigens weer op enig moment, maar de duur van het verblijf hangt sterkt af van het migratiemotief.[27] Van de migranten die naar Nederland zijn gekomen voor werk of studie is meer dan 50% niet meer hier woonachtig binnen drie jaar. Na tien jaar is dat ongeveer 80%. Migranten van buiten de EU die hier asiel aanvragen of die zich bij hun gezin voegen vertrekken in veel mindere mate binnen korte tijd uit Nederland. Ongeveer 20% van de asielmigranten en gezinsmigranten van buiten de EU heeft binnen drie jaar Nederland weer verlaten en rond de 40% binnen tien jaar. Gezinsmigranten die uit EU-landen hiernaartoe komen vertrekken wel meer: Bijna 40% is binnen drie jaar weer weg en bijna 60% na tien jaar.[28]

Steeds meer migranten verblijven slechts tijdelijk in ons land

De diverse migratievormen brengen verschillende types uitdagingen met zich mee voor de samenleving. Zo blijkt dat migranten uit vluchtelingenlanden (die het langst blijven) op vrijwel alle sociaaleconomische domeinen de minst gunstige positie innemen. Met de tweede generatie gaat het wel een stuk beter.[29] Bij arbeidsmigratie met een groot verloop kan bijvoorbeeld de sociale samenhang in buurten of dorpen onder druk komen te staan.[30] Tegelijkertijd dragen arbeidsmigranten bij aan onze welvaart en verrichten ze veelal laagbetaald werk in de land- en tuinbouw en in de logistiek, bijvoorbeeld in distributiecentra en als pakketbezorger. Het is veelal werk dat anderen niet willen of kunnen doen.[31]
Nederland kende gemiddeld genomen in de periode 1995-2021 minder netto-migratie in verhouding tot het inwonertal dan andere (Noord)West-Europese landen. De afgelopen jaren is de netto-migratie naar Nederland echter sterker

gestegen dan die naar andere landen.[32] Net als in Nederland groeit in veel (Noord)West-Europese landen de bevolking vooral of uitsluitend door netto-migratie: de natuurlijke groei (geboorten min overlijdens) is veel geringer of zelfs negatief.[33] Tegelijkertijd scoort Nederland niet hoog in vergelijking met andere landen als het gaat om het aandeel migranten. Nederland staat met 14% op nummer 10 in de EU voor wat betreft het aandeel migranten in de bevolking; het aandeel is hoger in Zweden, Oostenrijk en Duitsland.[34] Ook als gekeken wordt naar het aantal eerste asielaanvragen in verhouding tot inwonertal behoorde Nederland in 2021 met plaats 11 tot de middenmoot, landen als Oostenrijk, Duitsland en België scoorden hoger.[35]

De verscheidenheid naar herkomstlanden, migratiemotief en verblijfsduur van migranten is toegenomen. Steeds meer migranten verblijven slechts tijdelijk in ons land. Het is cruciaal om deze variaties te betrekken in het politieke en maatschappelijke gesprek over richtgetallen. In dit rapport wordt daarom onderscheid gemaakt tussen de kansen en risico's van het gebruik van richtgetallen naar migratietype, met aandacht voor het migratiesaldo.

1.3 Richtgetallen in het migratiebeleid: beheersbare migratie?

Anders dan in het klimaatbeleid of het economisch beleid spelen in het Nederlandse migratiebeleid kwantitatieve beleidsdoelstellingen nu nog nauwelijks een rol. Uitzonderingen zijn de quota voor hervestiging van vluchtelingen en de Aziatische koks (zie hoofdstuk 3). In meerdere landen om ons heen – Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België, Zweden, Oostenrijk – maar ook overzees in Canada, zijn er al dan niet geslaagde pogingen ondernomen om richtgetallen in te zetten in het migratiebeleid. Hoewel diepgaand wetenschappelijk onderzoek over de *do's and don'ts* en de gevolgen van richtgetallen ontbreekt, kunnen we wel wat opsteken van andere landen.

Het is belangrijk om de verleiding te weerstaan kwantitatieve beleidsdoelstellingen vast te leggen als er geen duidelijk en overtuigend idee bestaat van hoe die behaald kunnen worden, schrijft Daniel Mügge (Universiteit van Amsterdam) in zijn verkenning voor de adviesraad.[36] Als het succes namelijk afhangt van factoren *buiten* de controle van beleidsmakers of politici, worden zij uitgeleverd aan het lot (*hostages to fortune*). Ook Van der Kolk stelt in *De meetmaatschappij*[37] dat het gebruik van cijfers alleen zinvol is als er *daadwerkelijk invloed* uitgeoefend kan worden op het resultaat: het zogenoemde beheersbaarheidsprincipe.

Welke beleidsknoppen heeft de nationale overheid daadwerkelijk?

De hamvraag is daarom: hoe beheersbaar is migratie? Cruciaal bij de beantwoording van die vraag is dat de verschillende vormen van migratie (asiel, gezin, arbeid, studie) een juridisch kader kennen, gebaseerd op nationale, Europese en internationale regels. Dat kader, dat niet alleen voor Nederland maar vaak voor alle Europese landen geldt, biedt zicht op de (on)mogelijkheden van de inzet van richtgetallen. Daarom heeft de adviesraad dit uitgewerkt voor de verschillende soorten van migratie. Daarnaast is het van belang inzicht te krijgen welke directe en indirecte beleidsknoppen de nationale overheid daadwerkelijk heeft voor de verschillende vormen van migratie, en wat de mogelijke effecten van het gebruik daarvan zijn. Direct migratiebeleid gaat over toelatingscriteria of de uitvoering daarvan, indirect migratiebeleid speelt zich af via andere beleidsdomeinen, zoals het arbeidsmarktbeleid of buitenlandbeleid.
Door de ervaringen in het buitenland, het juridische kader en het nationale beleidsinstrumentarium te combineren wordt inzichtelijk wat de kansen en risico's zijn voor het gebruik van richtgetallen in het Nederlandse migratiebeleid (hoofdstuk 3).

1.4 Politieke schijnwerpers

Richtgetallen herbergen op zichzelf geen inhoudelijk visie op het migratiebeleid: ze zijn slechts een instrument. Het gebruik van richtgetallen kan het beste gezien worden als het hanteren van gereedschap. 'In de handen van een vaardige timmerman levert een hamer andere resultaten op dan wanneer iemand met twee linkerhanden het gereedschap hanteert', schrijft Van der Kolk.[38] Dat betekent ook dat het helder moet zijn *wat* er precies gemaakt moet worden. De timmerman moet weten wat hij gaat maken: een stoel of een boekenkast? Het doel moet helder zijn. Richtgetallen zijn in die zin ook alleen maar als een instrument te zien. Cruciaal is dan *hoe* cijfers worden gebruikt. Om het 'wat' en het 'hoe' te kunnen bepalen is de beleidscontext van groot belang.[39] Zo hebben cijfers en getallen die een rol spelen bij bijvoorbeeld de aanleg van de infrastructuur in Nederland, waarschijnlijk een heel andere uitwerking dan wanneer het gaat om migratie. Het thema migratie staat veelal hoog op de politieke agenda en is daarmee vaak sterk gepolitiseerd.

Die grote politieke betrokkenheid bij het onderwerp migratie, is vanuit democratisch oogpunt zeker gunstig. Maar die aandacht kan er ook voor zorgen dat de lange termijn buiten beeld raakt en dat het tot extra werkdrukte leidt omdat politici en bestuurders immers voortdurend zichtbaar moeten handelen.[40] De sterke communicatieve kracht van cijfers maakt bovendien de kans groter dat er in een gepolitiseerde context directe politieke consequenties (zoals aftreden van politici) aan kunnen worden verbonden. Daarnaast maken deze grotere politieke risico's het volgens de bestuurskundige De Bruijn[41] ook lastig om te leren en te experimenteren met het gebruik van die cijfers. Dat migratie in de politiek een

gevoelig onderwerp is, speelt daarom mee bij de analyse van de kansen en risico's van het gebruik van richtgetallen.

De politieke en psychologische dynamiek kan voor verschillende interpretaties van cijfers zorgen

Cijfers en getallen zijn daarnaast nooit volledig neutraal. En bovendien: niet alles wat belangrijk is, kan gemeten worden. Een gezonde houding ten opzichte van meetsystemen bestaat er volgens Van der Kolk uit 'te erkennen dat kwantificering ontegenzeggelijk leidt tot vertaling en versimpeling' en dat daarom 'cijfers altijd geïnterpreteerd moeten worden en idealiter aangevuld moeten worden met rijkere, kwalitatieve informatie'.[42] Kortom: tellen en vertellen. Cijfers staan niet zonder meer los van verhalen en frames.[43] Een getal zet deels zelf al een bepaald verhaal neer, door de manier waarop het is geproduceerd en hoe het wordt weergegeven. Er speelt altijd een politieke en psychologische dynamiek mee, die voor verschillende interpretaties van cijfers kan zorgen.

1.5 Terminologie: richtgetal, streefcijfer, quotum, prognose

De adviesraad hanteert in dit rapport het begrip 'beleidsmatig richtgetal' als overkoepelende term waaronder zowel het 'quotum' als het 'streefcijfer' vallen. Hiermee geeft de adviesraad gehoor aan het verzoek van het kabinet om in de advisering zowel naar de meer dwingende als naar de vrijblijvende varianten van een beleidsmatig richtgetal te kijken.

Een 'quotum' definieert de adviesraad als een wettelijk toegestane of vereiste hoeveelheid,[44] en in de context van migratie als een kwantitatieve limiet[45] (bovengrens/cap) of ondergrens op het aantal migranten dat door een staat wordt toegelaten gedurende een afgebakende periode. Het gaat hierbij dus om een 'hard' getal, en een resultaatsverplichting.

Een 'streefcijfer' definieert de adviesraad als een cijfer dat men (in een bepaalde tijd) tracht te bereiken.[46] Het gaat hierbij om een 'zacht' getal waaruit een ambitie spreekt om een bepaalde hoeveelheid, een minimum dan wel een maximum, te realiseren binnen een bepaald tijdsbestek.[47] Bij een streefcijfer geldt een doelgerichte inspanningsverplichting – de uitvoerenden werken met redelijke inzet richting het streefcijfer – en tegelijkertijd wordt onderkend dat contextuele factoren het behalen ervan kunnen belemmeren. Dus kunnen ze niet per se afgedwongen worden.[48]

De belangrijkste overeenkomst tussen een quotum en een streefcijfer is dat ze allebei een kwantificering van een beleidsdoelstelling zijn, waarbij het in beide gevallen zowel een onder- als een bovengrens kan betreffen. Het belangrijkste verschil tussen beide is dat een quotum dwingend (hard) is en niet zonder meer kan worden onderbenut dan wel overschreden, terwijl een streefcijfer zacht is en

daarmee vrijblijvender. Dit verschil heeft, zoals in het rapport wordt onderbouwd, ook consequenties voor de toepasbaarheid, het gebruik, van deze getallen per soort migratie.

Naast het quotum en het streefgetal is er nog een ander soort getal dat behulpzaam kan zijn bij beleidsvorming en planning. Dat is de 'prognose', die we definiëren als een waardevrije uitspraak over wat men in de toekomst kan verwachten. Daarin wordt dus geen wens uitgedrukt maar een verwachting op basis van huidige inzichten, aannames en onzekerheden.

1.6 Methodologie: bouwstenen van het rapport

Voor de totstandkoming van dit rapport heeft de adviesraad verschillende methoden van onderzoek gehanteerd. Behalve literatuuronderzoek, zijn er ook interviews en expertmeetings gehouden, hebben we een landenvergelijking uitgevoerd en hebben we drie deskundigen gevraagd een academische verkenning te verrichten.

De cijfermatige ontwikkelingen van migratie naar en uit Nederland zijn bestudeerd (*bijlage A*). Er zijn daarnaast interviews gehouden met beleidsambtenaren van diverse ministeries en uitvoeringsorganisaties in de migratieketen waarbij gesproken is over het huidig en mogelijk toekomstig gebruik van richtgetallen.[49] Op basis van de verkregen informatie en inzichten is er eveneens een juridisch nationaal, Europees en internationaal kader opgesteld van de verschillende vormen van migratie (*bijlage B*). Tevens hebben we het beschikbare directe en indirecte beleidsinstrumentarium in het migratiedomein geïnventariseerd om te kunnen bezien in hoeverre de nationale overheid getalsmatig kan sturen op de verschillende vormen van migratie (*bijlage C*).

Om meer inzicht te krijgen in de twee perspectieven – richtgetallen in het politiek-bestuurlijke proces en in de samenleving – hebben we drie bijeenkomsten voor wetenschappers met verschillende disciplinaire achtergronden georganiseerd.[50] Vervolgens hebben we drie hoogleraren gevraagd om academische verkenningen te schrijven. Marcel Lubbers (sociologie, Radboud Universiteit) heeft verkend wat *the state of the art* is wat betreft het maatschappelijk draagvlak ten aanzien van migratie.[51] Hans de Bruijn (bestuurskunde, TU Delft) schetst de voor- en nadelen van het gebruik van getallen in politieke, bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoerende context [52] en Daniel Mügge (politicologie, Universiteit van Amsterdam) beschrijft het 'wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen'.[53] Ook heeft de adviesraad een vergelijkend onderzoek uitgevoerd van de beleidspraktijken in Zweden, Canada, Duitsland en Oostenrijk (*bijlage D)*. Deze landen gebruik(t)en, al dan niet tijdelijk, richtgetallen in het migratiebeleid. We hebben deskundigen uit deze landen zelf geraadpleegd en we hebben gesproken met internationale migratie-experts van onder andere het Migration Policy Institute Europe (*zie Respondentenlijst*).

1.7 Leeswijzer

Dit rapport is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 gaat in op de twee gekozen perspectieven: de risico's en kansen voor het politiek-bestuurlijke proces aan de ene kant en voor de samenleving aan de andere. Uit de opgedane inzichten volgt een aantal randvoorwaarden voor het gebruik van richtgetallen in het migratiebeleid.

In hoofdstuk 3 zoomen we in op een realistische toepassing van richtgetallen binnen het migratiebeleid. Wat *kan* er en *in welke mate*? Welke beleidsknoppen zijn er en hoe zijn ze eventueel te gebruiken? Wat zijn de voetangels en klemmen binnen de gegeven beleidsruimte? Daarnaast behandelen we ook twee migratievormen meer in detail, zoals gevraagd in de adviesaanvraag: asielmigratie en arbeidsmigratie van buiten de EU. Het rapport sluit af met conclusies en aanbevelingen.

---

[1] Regie over migratie: Naar een strategische agenda | Publicatie | WRR essays ter gelegenheid van het Hollands Spoor-debat over migratiebeleid op 19 juni 2018, p. 102.
[2] WRR. (2020). Samenleven in verscheidenheid – Beleid voor een migratiesamenleving, p. 246 e.v.
[3] Idem p. 246 e.v.
[4] Per 1 oktober 2022 is de naam 'Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)' gewijzigd in 'Adviesraad Migratie'.
[5] Zie bijlage 5.
[6] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl.
[7] De adviesraad gebruikt bij voorkeur de term 'draagkracht'.
[8] Kamerstuk 32824, nr. 330 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).
[9] Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' (overheid.nl)), motie Stoffer/Eerdmans, *Kamerstukken II* 2020/21, 32 824, nr. 330, van 8 juli 2021.
[10] Benoemingen Staatscommissie Demografische ontwikkelingen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.
[11] Brief aan de 'Minister van Migratie en Samenleven' | Brief | Adviesraad Migratie.
[12] De adviesraad baseert zich hierbij onder andere op het format van het wetenschappelijk onderzoek dat Christina Boswell naar het Britse migratiebeleid heeft uitgevoerd.
[13] Zie meer uitgebreid bijlage A.
[14] Deze aantallen zijn inclusief de teruggekeerde en vertrokken Nederlanders.
[15] Zie bijlage A, *figuur 1* e.v..
[16] Zie Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl. Op 18 november 2022 stonden er 84.630 Oekraïense vluchtelingen geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP). Zie ook Bevolking gegroeid naar 17,8 miljoen inwoners, vooral door migratie (cbs.nl). Het migratiesaldo over de eerste negen maanden van 2022 bedroeg 188.500 personen.
[17] Een deel van de asielverzoeken wordt niet meegeteld in de hierboven genoemde migratiecijfers. De immigratiecijfers zijn namelijk gebaseerd op inschrijvingen in de BRP. Asielzoekers wier verzoek wordt afgewezen binnen zes maanden mogen zich niet inschrijven. Zie verder bijlage A voetnoot 1.
[18] Asieltrends (ind.nl). Vluchtelingen uit Oekraïne hoeven geen asielverzoek in te dienen om in Nederland te mogen blijven en zitten dus niet in de cijfers over het aantal ingediende asielverzoeken.
[19] Zie SEO, *Arbeidsmigratie in 2030. Vier mogelijke scenario's*, juni 2022. Deze migranten werkten in 2019 in Nederland, maar zullen in verschillende kalenderjaren naar Nederland zijn gekomen. Dus anders dan hierboven genoemde cijfers betreft het een 'standcijfer' en geen 'stroomcijfer'. SEO hanteert ook een ruime definitie voor arbeidsmigranten, zie hoofdstuk 3 eindnoot 215
[20] Zie bijlage A, *figuur 8* en *figuur 10.*
[21] CBS, https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83474NED/table?dl=67003.
[22] NIDI en CBS, Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen, 13 april 2021, https://publ.nidi.nl/output/2021/nidi-cbs-2021-bevolking-2050-in-beeld.pdf.

[23] CBS, www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/43/bevolking-gegroeid-naar-17-8-miljoen-inwoners-vooral-door-migratie.
[24] Nareizigers (gezinsleden die binnen drie maanden na statusverlening een aanvraag indienen om zich bij de statushouder te voegen) worden meegeteld bij asielmigratie en niet bij gezinsmigratie.
[25] De reden hiervoor is dat de immigratiecijfers gebaseerd zijn op inschrijvingen in de BRP. Asielzoekers wier verzoek binnen zes maanden wordt afgewezen, mogen zich niet inschrijven en een groot deel van de (tijdelijke) arbeidsmigranten uit de EU schrijft zich ook niet in. Zie verder bijlage A voetnoot 1.
[26] De gegevens zijn afkomstig uit twee verschillende tabellen: EU/EFTA en niet-EU/EFTA.
[27] Zie bijlage A, *figuur 13 en 14*.
[28] Zie bijlage A, *figuur 15*. Over een langere periode bezien, is dus de kans dat men nog in Nederland verblijft, groter voor een asielmigrant dan voor een arbeidsmigrant.
[29] CBS. (2022). Rapportage integratie en samenleving.
[30] WRR. (2020). Samenleven in verscheidenheid – Beleid voor een migratiesamenleving.
[31] SEO. (2022). Arbeidsmigratie in 2030.
[32] Zie meer uitgebreid bijlage A.
[33] Idem.
[34] Idem.
[35] Staat van Migratie. (2022). p. 93.
[36] D. Mügge, (2022) *Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*.
[37] B. van der Kolk. (2021). De meetmaatschappij. Atlas Contact, Business Contact, Amsterdam.
[38] Idem p. 136.
[39] H. de Bruijn, *Sturen met cijfers. Een korte reflectie* (2022).
[40] Van Ostaijen et al. (2022). De migratiesamenleving. Migratie en diversiteit als Gordiaanse knoop.
[41] H. de Bruijn, *Sturen met cijfers. Een korte reflectie* (2022).
[42] B. van der Kolk. (2021). De meetmaatschappij, Atlas Contact, Business Contact, Amsterdam, p. 37.
[43] I. de Jong, M. van Twist, D. Bressers & J. Schram. (2018). Gevoel voor getallen. Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid. NSOB.
[44] Van Dale.
[45] IOM: *Immigration quota: a quantitative limit on the number of immigrants admitted into a State during a given period of time overall or under certain visa categories.*
[46] Van Dale.
[47] Bijvoorbeeld voor grote bedrijven in Nederland geldt sinds 1 januari 2022 een nieuwe wet die als doel heeft om de verhouding tussen vrouwen en mannen in de top en subtop van het bedrijfsleven evenwichtiger te maken. Daarin worden ook de termen quotum en streefcijfers gebruikt waaruit een duidelijk onderscheid blijkt. Staatsblad 2021/495: Wet van 29 september 2021 tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het evenwichtiger maken van de verhouding tussen het aantal mannen en vrouwen in het bestuur en de raad van commissarissen van grote naamloze en besloten vennootschappen. Zie ook voor nadere toelichting de website van de SER.
[48] D. Mügge, (2022) *Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*.
[49] Zie respondentenlijst in de bijlage.
[50] Zie respondentenlijst in de bijlage.
[51] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[52] H. de Bruijn, *Sturen met cijfers. Een korte reflectie* (2022).
[53] D. Mügge*, (2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*.

Hoofdstuk 2

Kansen en risico’s voor politiek en samenleving

In dit hoofdstuk beantwoorden we de vraag in hoeverre richtgetallen kunnen bijdragen aan een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid. In paragraaf 2.1 beschrijven we de kansen, maar ook de risico's, van het gebruik van richtgetallen voor het politiek-bestuurlijke proces rond migratie. De vraag die aan de orde komt is: helpen kwantitatieve doelstellingen bij een toekomstgericht en samenhangend migratiebeleid? Paragraaf 2.2 behandelt de vraag of en zo ja wanneer getalsmatig migratiebeleid onder burgers kan leiden tot een gevoel van grip op migratie. In de laatste paragraaf (2.3) beschrijven we vijf voorwaarden bij het gebruik van richtgetallen in het migratiebeleid.

2.1 Kansen en risico's van het gebruik van richtgetallen in het politiek-bestuurlijk proces

Er worden verschillende kansen – of doelen – genoemd bij het gebruik van richtgetallen of prestatiesturing voor politiek en bestuur. Die vonden we zowel in de wetenschappelijke literatuur als in de academische verkenningen die Mügge en De Bruijn in opdracht van de adviesraad uitvoerden, alsook tijdens de expertmeetings en in de landenstudie. De meest relevante voor het migratiebeleid zijn:

Politieke rust door het vastleggen van afspraken

Richtgetallen in het migratiebeleid kunnen een geschikt instrument zijn om afspraken tussen verschillende politieke partijen vast te leggen of een politiek compromis te bereiken. Richtgetallen helpen dan om die afspraken te concretiseren.[54] Hiermee kan politieke rust worden bewerkstelligd over een thema – zoals migratie – dat voortdurend in de schijnwerpers staat. Dat laten recente ervaringen met het gebruik van richtgetallen in Duitsland[55] zien. De zogenoemde 'migratiecorridor' (*Zuwanderungskorrido*r) – een afspraak vastgelegd in het Duitse Coalitieakkoord 2018[56] – had als doel om politieke rust te creëren. Dit compromis over de bandbreedte van het jaarlijks toe te laten aantal asielmigranten (tussen de 180.000 en 220.000), ontstond naar aanleiding van het grote aantal asielmigranten dat zich in de periode 2015-2016 in Duitsland had aangemeld. Daardoor was veel politieke onrust ontstaan. De coalitiepartijen kwamen overeen dat een situatie als die van 2015 moest worden voorkomen en dat het integratievermogen van de Duitse samenleving niet verder mocht worden overbelast.

Door politieke rust kan er meer ruimte ontstaan voor migratiebeleid voor de langere termijn

Ook het Canadese model, dat sinds 1978 in meerjarenplannen gebruik maakt van richtgetallen voor permanente migratie, laat zien hoe een goed georganiseerd proces om te komen tot richtgetallen zorgt voor politieke rust. Hier worden economische immigranten geselecteerd op basis van een puntensysteem[57] en is

er zowel een richtgetal voor permanente gezinsmigranten[58] als voor uitgenodigde vluchtelingen.[59] De tijdelijke migratie naar dit land voor bijvoorbeeld arbeid of studie vallen niet onder deze richtgetallen. Er wordt geen gebruik gemaakt van harde quota, maar van streefcijfers met een bandbreedte. Het model is gebaseerd op wetgeving en krijgt brede steun van politieke partijen, belangengroepen, academici en de media.[60] Een belangrijke factor die bijdraagt aan de politieke rust is dat de minister die verantwoordelijk is voor immigratie nauw moet samenwerken met de provincies bij de planning en het beheer van immigratie. De minister is verplicht jaarlijks de richtgetallen in het federale parlement te bespreken. De coalitieregeringen, aangevoerd door de liberale partij dan wel door de conservatieve partij, ondersteunen een toename van permanente migratie van ongeveer 1% van de bevolking per jaar. Door politieke rust op het migratiedossier kan er meer ruimte ontstaan voor de ontwikkeling van migratiebeleid voor de langere termijn (zie verder over Canada, hoofdstuk 3).

Een meer feitelijk georiënteerd maatschappelijk en politiek debat

Richtgetallen kunnen ertoe leiden dat het politieke en maatschappelijke debat meer op basis van feiten wordt gevoerd in plaats van op sentimenten. Het gebruik van richtgetallen kan namelijk leiden tot meer informatie of transparantie over het gevoerde beleid, omdat het beoogde resultaat van het beleid specifieker wordt gedefinieerd.[61] Termen als een 'golf' of 'tsunami' van asielzoekers of arbeidsmigranten kunnen worden teruggebracht tot een concreet aantal migranten en daarmee in perspectief worden geplaatst. Ook vergelijkingen tussen Nederland en andere Europese landen van aantallen migranten en hun integratie in de samenleving kunnen tot meer feiten en daarmee tot meer duidelijkheid leiden. Het gebruik van richtgetallen kan er bovendien voor zorgen dat migratiebewegingen zichtbaar worden die daarvoor niet helder in beeld waren bij het grotere publiek. Dat gebeurde bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk. Na de aankondiging van het voornemen om de netto-migratie terug te brengen van honderdduizenden naar tienduizenden per jaar, werd pas duidelijk dat het aantal EU-migranten vele malen groter was dan eerst aangenomen (zie voor het VK ook de volgende paragraaf). Een meer op feiten en concrete cijfers gebaseerd politiek en maatschappelijk debat kan ook leiden tot een beter gesprek over de toekomst van migratie. De Staat van Migratie en de cijfermatige toekomstverkenningen van het NIDI/CBS[62] spelen daarbij een rol.

Een richtgetal verheldert en concretiseert het gewenste beleidsresultaat

Betere prestaties door heldere en samenhangende beleidsdoelen

Het gebruik van richtgetallen kan uitvoeringsinstanties meer duidelijkheid geven over de gewenste richting van de kwalitatieve doelstellingen van het migratiebeleid. En het geeft de politiek meer zekerheid dat uitvoeringsinstanties weten wat de prioriteiten in de uitvoering zijn.[63] Als het doel is om Nederland met het oog op de energietransitie aantrekkelijker te maken voor installatietechnici van

buiten de EU, dan kan dat een richtgetal voor het aantal gewenste technici meekrijgen. Zo wordt er een concreet resultaat voor de uitvoering benoemd. En als het omgekeerde doel, bijvoorbeeld het verminderen van de studiemigratie, ook inclusief een richtgetal wordt geformuleerd, dan kan het een beleidsoptie zijn om onderwijsinstellingen minder Engelstalige opleidingen te laten aanbieden. De inzet van richtgetallen geeft dan een prikkel voor een meer samenhangend beleid, waarmee het beoogde resultaat kan worden bereikt.[64] Een richtgetal verheldert en concretiseert dus het gewenste beleidsresultaat.

Het gebruik van een richtgetal kan ook aanzetten tot betere prestaties bij de uitvoering van overheidsbeleid.[65] Het richtgetal geeft namelijk aan dat er politiek belang wordt gehecht aan de realisatie ervan. Dat kan ervoor zorgen dat een overheids- of uitvoeringsinstantie zich maximaal zal inzetten om dat richtgetal ook daadwerkelijk te realiseren. Daarnaast kan het een impuls geven aan innovatie omdat uitvoeringsinstanties op zoek gaan naar nieuwe, effectievere manieren om het richtgetal te bereiken.[66] En tot slot kan een richtgetal al naar gelang de 'hardheid' ervan ook dienen als (aanvullende) norm of maatstaf om het succes dan wel falen van het beleid vast te stellen. Dat laatste biedt tevens de mogelijkheid om de overheid of uitvoerende instanties aan te spreken op de behaalde kwantitatieve resultaten.[67]

Betere planning en voorbereiding door beleids- en uitvoeringsorganisaties op nationaal en lokaal niveau

Een richtgetal kan er volgens de adviesraad toe leiden dat beleids- en uitvoeringsorganisaties zich beter kunnen voorbereiden op het aantal migranten dat naar Nederland komt.[68] Zo kan de IND ervoor zorgen dat er voldoende hoor- en besliscapaciteit beschikbaar is om het vastgestelde aantal migranten te kunnen verwerken en ook het COA, gemeenten en andere organisaties kunnen tijdig de benodigde voorzieningen treffen. Maar ook in meer algemene zin kan de samenleving zich beter voorbereiden op de komst van migranten (waarover meer in de volgende paragraaf). Dit effect kan overigens ook worden bereikt met het opstellen van prognoses. Het verschil is wel dat een prognose uitgaat van een verwachting, en daarmee dus alleen reactief is, terwijl een richtgetal gebaseerd is op een ambitie waarbij ook de draagkracht en de wensen van de samenleving en uitvoerende organisaties kunnen worden meegenomen. Een prognose is bovendien een voorspelling waarvan moet worden afgewacht of die daadwerkelijk uitkomt terwijl er bij richtgetallen juist actief wordt gestuurd om het getal te realiseren. Prognoses zouden als input bij de totstandkoming van richtgetallen kunnen worden gebruikt (zie hoofdstuk 3).

Als de werkelijkheid weerbarstig blijkt, kunnen richtgetallen als een boemerang terugkomen

Risico's van richtgetallen: beloftes moeten wel kunnen worden ingelost

Naast kansen zijn er ook risico's verbonden aan de inzet van richtgetallen. Het is onverstandig om doelen te stellen die niet waargemaakt kunnen worden omdat er beleidsmatig weinig grip is op de realisatie ervan. Dit wordt ook wel het beheersbaarheidsprincipe of het toerekeningsprincipe[69] genoemd: er moet altijd voldoende beleidsruimte zijn om de streefcijfers daadwerkelijk te halen.[70] Oftewel, beloftes moeten wel worden ingelost anders organiseert de politiek haar eigen teleurstelling. Als in de uitvoering van het beleid de werkelijkheid weerbarstiger blijkt, kunnen richtgetallen als een boemerang terugkomen, stelt Daniel Mügge in zijn academische verkenning. 'De prijs die dan voor een door de politiek overeengekomen getal betaald wordt, is het risico dat het later onhaalbaar blijkt te zijn.'[71] Als het succes afhangt van factoren buiten de controle van beleidsmakers, worden zij *hostages to fortune*: uitgeleverd aan het lot, aldus Mügge.[72] Onrealistische richtgetallen werken misschien tijdelijk als politiek signaal in de richting van burgers of als compromis tussen politieke partijen, maar voor beleid en daarmee ook het langdurige vertrouwen in de politiek werken zij eerder averechts. Kortom, het is een valkuil om richtgetallen af te spreken zonder dat scherp is hoe die aantallen te bereiken.

Realiteit achter de cijfers

Een risico dat daarnaast voortdurend op de loer ligt is de overmatige fixatie op getallen: de cijfers op papier worden belangrijker dan de werkelijkheid erachter. Niet alles wat van waarde is kunnen we tellen, en niet alles wat we kunnen tellen is van waarde. Als er enkel aandacht is voor *aantallen* verdwijnt uit beeld hoe verschillend migranten zijn, wat ze hebben meegemaakt, en of en hoe ze in onze samenleving aarden. Getallen geven niet altijd zicht op migratie omdat ze geen gezicht geven aan migratie. Het moet nooit enkel om de cijfers gaan, maar om de realiteit daarachter volgens De Bruijn.[73] Cijfers zeggen nooit alles: het gaat om tellen én vertellen.

Getalsmatig migratiebeleid kan er bovendien toe leiden dat de overheid zich richt op goede uitkomsten op papier,[74] oftewel: manipulatie van cijfers. Het doel wordt dan: laten zien dat er goed gescoord wordt op de afgesproken aantallen. Tal van voorbeelden van *gaming the numbers* zijn voorhanden. Universiteiten die goed scoren in rankings omdat ze hoogleraren aantrekken met veel publicaties in de afgelopen jaren, parlementariërs die veel moties indienen om hoog in de ranglijsten van goed presterende Kamerleden terecht te komen. In het migratiebeleid worden Oekraïense vluchtelingen nu bijvoorbeeld niet meegeteld als asielzoekers. De Bruijn noemt het een paradox: 'Hoe meer je met de cijfers wilt sturen, hoe groter de kans op pervertering; hoe meer pervertering, hoe minder je stuurt.'[75]

Door gebruik van getallen kan ook schijntransparantie optreden

Door gebruik van getallen kan ook schijntransparantie optreden.[76] Door gekozen afbakeningen van de doelgroep kan bijvoorbeeld een specifiek, soms misleidend, beeld ontstaan. In het migratiedomein ligt dit negatieve effect al snel op de loer. Neem je bijvoorbeeld gezinshereniging voor statushouders wel of niet mee in een richtgetal voor asielmigratie? Idem voor de in Nederland gedane asielaanvragen waarvoor eigenlijk een andere lidstaat verantwoordelijk is op grond van de Dublinverordening. Vanzelfsprekend moeten bij de inzet van richtgetallen deze worden afgebakend, maar daardoor zal ook zicht en inzicht verloren gaan op het brede migratiebeleid. Bij cijfers moeten er altijd keuzes gemaakt worden in wat je gaat meten, hoe je gaat meten en welke categorieën je gaat gebruiken. Dat heeft impact op de uitkomsten. De keuzes kunnen ter discussie worden gesteld. Het hangt mede af van de beschikbare technische mogelijkheden en reeds aanwezige registratiesystemen. In de inleiding hebben we er niet voor niets al op gewezen dat de verschillende methodes om arbeidsmigratie te meten een zeer verschillende uitkomst geven. Een deel van deze arbeidsmigranten wordt namelijk niet meegeteld in de migratiecijfers. Zo zijn de immigratiecijfers van het CBS bijvoorbeeld gebaseerd op inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP) terwijl een groot deel van de (tijdelijke) EU-arbeidsmigranten zich niet inschrijft.

Realistische uitvoeringsprocessen

Een van de achterliggende ideeën van richtgetallen is dat uitvoeringsorganisaties, zoals het COA en de IND, weten waar ze aan toe zijn en samen tot betere prestaties komen. Maar de uitvoeringsinstanties kunnen ook te maken krijgen met definities die steeds worden aangepast om zodoende toch de beloofde resultaten te behalen. Eveneens is het mogelijk dat richtgetallen steeds verder worden gedifferentieerd, wat weer zorgt voor bureaucratie en afleidt van andere organisatiedoelen.[77] Organisaties hebben – vooral bij onwerkbare doelen – de neiging om top-down controle te ontwijken door op papier doelen te halen, maar daarbij in de praktijk hun operationele processen niet aan te passen (*decoupling*). Daardoor verandert er uiteindelijk helemaal niets.[78] Het gebruik van richtgetallen werkt dan alleen als er zware druk wordt uitgeoefend op de uitvoering (*recoupling*). Dat heeft wel een prijs, zoals ook zichtbaar werd in het Verenigd Koninkrijk: het zorgt voor demotivatie en wederzijdse frustratie tussen politiek/beleid en uitvoerders.[79] Doelstellingen die door de politiek zijn geformuleerd, zonder consultatie van de uitvoering over de haalbaarheid, kunnen in de praktijk onhaalbaar blijken.[80] Onrealistische of onwenselijke doelen werken in de uitvoeringspraktijk vaak averechts.[81]

Gematigd gebruik van getallen

In de academische verkenningen (van Mügge en De Bruijn) naar het gebruik van cijfers in het politiek-bestuurlijke proces, wordt opgeroepen tot een 'gematigd' gebruik van kwantitatieve doelstellingen. Het is beter als er geen al te grote

gevolgen worden verbonden aan het niet behalen van een richtgetal, anders is de kans op negatieve effecten groot.[82] Dat betekent dat het beter is er geen financiële beloningen of bestraffingen aan te koppelen. De kans op gematigd gebruik is echter klein als een onderwerp sterk is gepolitiseerd, schrijft De Bruijn. En migratie *is* een onderwerp dat voortdurend in de schijnwerpers staat van media en politiek. Het kan daardoor lastig blijken om te voorkomen dat zachte getallen toch als hard worden gebruikt: in het publieke debat worden ze vaak als harde targets gezien om de regering op af te rekenen.[83]

Streefcijfers moeten kunnen meeveren met de actuele context

Zachte streefcijfers in plaats van harde quota

Als de overheid besluit tot de inzet van richtgetallen dan is het al met al zinvoller om 'zachte streefcijfers' en geen harde cijfers, zoals quota, te gebruiken in het migratiebeleid, want streefcijfers verminderen de bovenstaande negatieve gevolgen van het gebruik van cijfers. Dus liever geen resultaatsverplichting, zoals bij quota, maar een inspanningsverplichting. Streefcijfers laten vooral ambities zien, en richten de schijnwerpers op de acties om tot die doelen te komen. Streefcijfers (bandbreedtes of sets aan indicatoren) moeten kunnen meeveren als de actuele context daarom vraagt, hoe lastig dat soms ook is als er afspraken zijn gemaakt, bijvoorbeeld in een regeerakkoord.

Hoe streefcijfers eventueel kunnen werken in het migratiebeleid, valt uit te leggen aan de hand van cijfers in andere domeinen. Mügge maakt daarvoor een uitstapje naar de economie: de Europese Centrale Bank (ECB) ambieert bijvoorbeeld een inflatiepeil in de Eurozone van 2% op middellange termijn – een duidelijke kwantitatieve beleidsdoelstelling. Deze beleidsdoelstelling is het belangrijkste oriëntatiepunt voor monetair beleid en voor de bijstelling van de officiële rente. Tegelijkertijd is voor iedereen duidelijk dat de ECB geen volledige controle heeft over inflatie, en dat veel andere factoren eveneens een rol spelen. Als de inflatie niet net onder de 2% ligt, betekent dat niet per se dat de ECB heeft gefaald. Het enige dat volgens het officiële mandaat van de ECB verwacht wordt is dat zij, gegeven de omstandigheden, naar dat doel *toewerkt*. Zo zou dus gewerkt kunnen worden met streefcijfers in het migratiebeleid: het is een doelgerichte inspanningsverplichting waar de uitvoerenden en beleidsmakers met redelijke inzet aan werken, en waarbij wordt onderkend dat contextuele factoren het behalen ervan kunnen belemmeren. De overheid grijpt in als doelen niet gehaald worden, waarbij de politieke en maatschappelijke aandacht vooral uit zou moeten gaan naar de voorgenomen acties.

Samenvattend: streefcijfers bieden kansen, maar onder voorwaarden

Het gebruik van richtgetallen in het politiek-bestuurlijke proces kan bijdragen aan een meer toekomstgericht en samenhangend migratiebeleid doordat afspraken over getallen politieke rust kunnen brengen. Richtgetallen kunnen de

uitvoeringspraktijk bovendien extra aanzetten tot betere prestaties en het gebruik ervan kan ook leiden tot een meer feitelijk georiënteerd maatschappelijk en politiek debat. Maar er zijn ook risico's: fixatie op cijfers in plaats van het verhaal erachter, manipulatie van cijfers en ontwrichting van de uitvoering. De kans hierop neemt toe naarmate er meer en vergaande consequenties worden verbonden aan het al dan niet behalen van het richtgetal en als het beleidsonderwerp veel politieke en maatschappelijke aandacht krijgt. Het werken met harde cijfers (quota) die een resultaatsverplichting vormen is dan af te raden; streefcijfers met een inspanningsverplichting zijn te verkiezen. Een belangrijke voorwaarde is dat richtgetallen wel daadwerkelijk behaald kunnen worden: als er nauwelijks beleidsruimte is dan kunnen de cijfers als een boemerang terugkomen in het politiek-bestuurlijke proces. Daarover meer in hoofdstuk 3 waar we de mate van beleidsruimte in het migratiebeleid analyseren.

2.2 Kansen en risico's van richtgetallen voor de samenleving: over grip en draagkracht

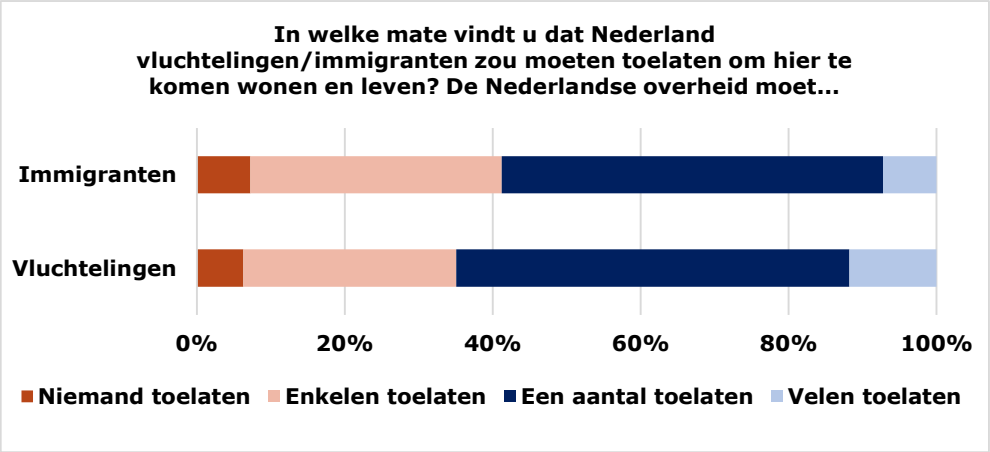
Grip is inmiddels het codewoord als het gaat om migratie. Mensen hebben het gevoel dat migratie 'hen overkomt', dat er weinig aan te doen is, en dat ze er weinig over te zeggen hebben. Kan de inzet van richtgetallen en het voeren van een getalsmatig migratiebeleid burgers wel een gevoel van grip geven? Een maatschappelijk ingebed migratiebeleid heeft oor voor de wensen van de ontvangende samenleving. Een dergelijk migratiebeleid streeft ook naar wederkerige relaties tussen burgers en migranten. In hoeverre kunnen richtgetallen hier een bijdrage aan leveren?
Het onderzoek van de adviesraad toont aan dat er maar weinig landen zijn waar al langer richtgetallen worden gebruikt. Daardoor ontbreekt er wetenschappelijk onderzoek naar het (directe) effect van het werken met richtgetallen op de samenleving. Op basis van de bestaande literatuur en de academische verkenning die Lubbers op ons verzoek verrichtte naar de houding van mensen ten aanzien van migratie, en op basis van de door de adviesraad georganiseerde expertbijeenkomsten, geven we aan hoe richtgetallen een bijdrage *zouden kunnen* leveren aan meer maatschappelijk ingebed migratiebeleid. We benoemen ook de onmogelijkheden en 'voorwaarden'.

Behoefte aan grip

Een studie in acht landen (waaronder niet Nederland) naar de steun voor het asielbeleid laat zien dat de Europese bevolking behoefte heeft aan grip. Mensen zijn over het algemeen bereid om asiel te verlenen. In alle onderzochte landen, inclusief Hongarije, Oostenrijk en Polen, wordt het verlenen van asiel overwegend gezien als een morele plicht. Mensen kiezen niet voor de meest restrictieve beleidsopties. Maar als de keuze wordt voorgelegd tussen geen of wel een maximum aantal asielaanvragen per jaar, kiest men in sterkere mate voor het laatste.[84] Mensen willen blijkbaar graag condities stellen aan migratie, en dan met name aan de aantallen.

In het Verenigd Koninkrijk hebben we gezien dat de leus *Take back control* leidde tot de Brexit. Het idee leefde bij de Britten dat ze geen invloed hadden op migratie. Maar het *gevoel* van controle lijkt daarbij bijna belangrijker dan het daadwerkelijk terugbrengen van aantallen migranten. Want in het jaar van de keuze voor de Brexit (2016) en in 2018 was er juist meer steun voor migratie dan daarvoor.[85] Van de Britten stond in 2021 46% positief tegenover migratie, en 28% stond er negatief tegenover. Dat was een omkering van het sentiment dat in 2015 heerste (35% positief en 42% negatief).[86] Een positieve houding overheerst zelfs onder degenen die in 2016 '*Leave*' stemden.[87] Kortom, gaat het burgers nu om de daadwerkelijke vermindering van aantallen migranten of – en daar lijkt het op - gaat het om de wens tot meer controle over het migratiebeleid? Hoe staan mensen in Nederland nu tegenover migratie? In Nederland wil een kleine minderheid van de bevolking de deur helemaal op slot doen en een kleine minderheid wil de deur helemaal open zetten (*figuur 4*).[88] Er is een grote middengroep die een aantal vluchtelingen en immigranten wil toelaten tot Nederland. Het toelaten van veel vluchtelingen of veel immigranten krijgt steun van 11% respectievelijk 7%. De opties 'geen enkele immigrant' en 'geen enkele vluchteling' toelaten worden verkozen door 7% respectievelijk 6%. Hoeveel 'enkelen' of 'een aantal' precies zijn is daarbij niet helder.

Figuur 4. Draagvlak toelaten van immigranten en vluchtelingen[89]



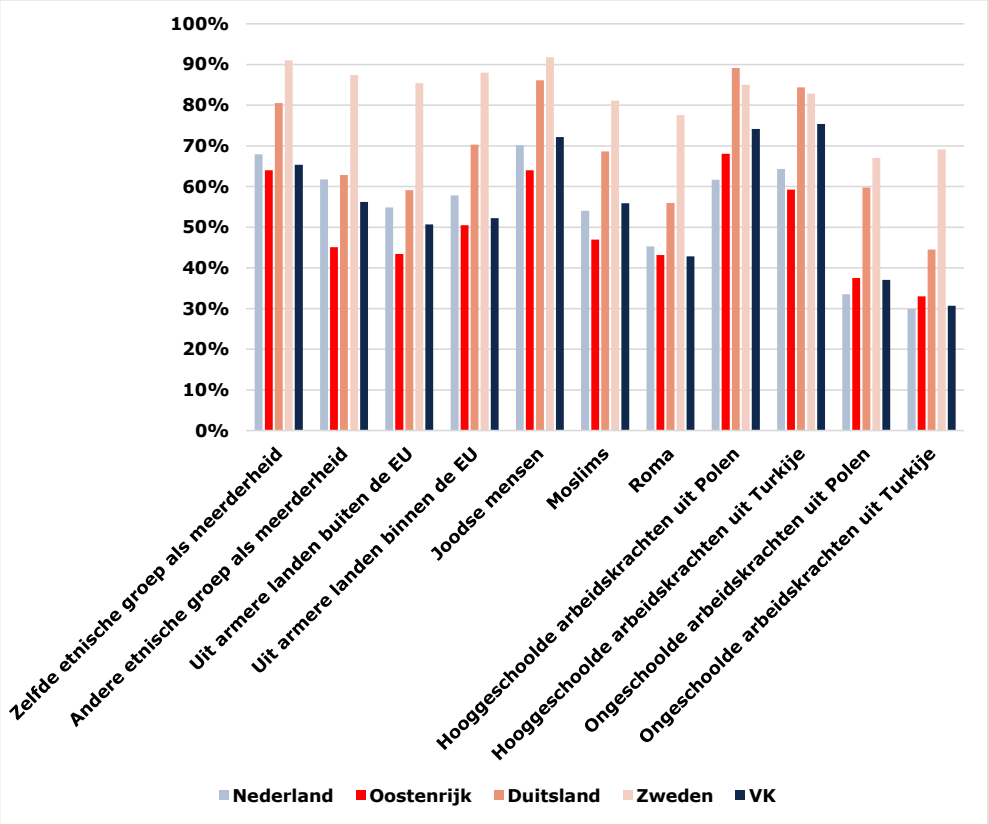
LISS, 2020 (Hendriks e.a., 2021).

Bekijk de tabel bij figuur 4

Lubbers toont in zijn verkenning aan dat, net als in het hierboven aangehaalde Europese onderzoek, een meerderheid in Nederland vindt dat er een morele plicht bestaat om mensen die vluchten voor oorlog of vervolging, op te vangen. Dat vond 63% van de bevolking in 2016 en 60% vindt dat in 2022.[90] Dit betekent eveneens dat een aanzienlijk deel van de bevolking er anders over denkt.[91] Kenmerkend is evenwel dat mensen 'echte vluchtelingen' wel willen opvangen, maar negatief staan ten opzichte van mensen waarvan ze de motieven betwijfelen.[92]

Er is in Nederland meer steun voor mensen die 'onvrijwillig' naar Nederland komen, dus voor vluchtelingen, dan voor mensen die daarvoor gekozen hebben, zoals arbeidsmigranten, al fluctueert de steun voor arbeidsmigratie door de tijd.[93] Hoewel er in het algemeen minder steun is voor toelating van arbeidsmigranten dan voor vluchtelingen, is de steun wel weer groter voor migranten die op basis van een werkvergunning komen, dan voor EU-migranten die een dergelijke vergunning niet nodig hebben.[94]
In vergelijking met Duitsland en Zweden staat de Nederlandse bevolking negatiever tegenover verschillende soorten migranten, maar positiever dan Oostenrijkers en vergelijkbaar met de Britten (*Figuur 5*). Een meerderheid van de bevolking stemt in met hooggeschoolde arbeidskrachten, zowel van binnen als van buiten de EU. Dat is minder het geval voor lager opgeleiden, zowel van binnen als buiten de EU.

Figuur 5.: Proporties van de bevolking met draagvlak voor beleid om een aantal of veel mensen van genoemde groepen toe te laten in 2014



Bron: ESS, ERIC, 2018[95]
Bekijk de tabel bij figuur 5

De houding van de bevolking hangt verder af van de achtergrond van migranten die naar Nederland komen. Zo is het draagvlak groter voor kwetsbare groepen, gezinnen en niet-moslims.[96] Daarbij is het ook van belang of migranten zich aanpassen en een bijdrage (gaan) leveren aan de Nederlandse samenleving,

bijvoorbeeld omdat ze werken. De integratie van migranten is dan ook belangrijk voor de houding ten aanzien van migratie in de ontvangende samenleving.[97]
Binnen de samenleving zijn er bovendien verschillen wat betreft de houding ten opzichte van migratie.[98] Mensen met een lager opleidingsniveau staan negatiever ten opzichte van migranten en vluchtelingen dan mensen met een hoger opleidingsniveau. Dat heeft vooral te maken met het gevoel van culturele dreiging 'de nationale identiteit staat onder druk': zij ervaren gevoelens van verlies.[99] Het gaat dan dus niet per se over inkomen. Wantrouwen, niet alleen algemeen maar juist ook politiek, hangt bovendien sterk samen met negatieve houdingen ten aanzien van immigratie, immigranten, vluchtelingen of immigratie- en vluchtelingenbeleid.[100]

Houdingen ten opzichte van migratie zijn in Nederland al jarenlang stabiel

Richtgetallen en houdingen ten aanzien van migratie

Of de inzet van richtgetallen daadwerkelijk impact zal hebben op de houding ten aanzien van migratie is de vraag. Houdingen van burgers ten opzichte van migratie en de komst van immigranten[101] zijn in Nederland op macroniveau al jarenlang stabiel.[102] Een toe- of afname van migranten lijkt hierop geen invloed te hebben.[103] Ook wijzigingen in omstandigheden, zoals de economische crisis in 2008 en de burgeroorlog in Syrië, hebben geen grote duurzame invloed op die houdingen. Deze stabiliteit is niet uniek voor de Nederlandse situatie. Ook in andere landen – behalve het Verenigd Koninkrijk – is dit het geval. We zien vooralsnog weinig aanwijzingen dat het gebruik van richtgetallen effect heeft op de opinies onder de bevolking. In Oostenrijk is bijvoorbeeld in de periode met en zonder richtgetallen bijna geen verandering opgetreden in de steun voor beleid voor het toelaten van asielmigranten.[104]

Burgers hebben wel verschillende visies op welke migranten welkom zijn, maar aantallen migranten lijken niet direct van invloed te zijn op de houding ten aanzien van migratie. In een meta-analyse op basis van 55 studies, wordt geconcludeerd dat er maar weinig bewijs is voor een relatie tussen de hoogte van het aantal migranten en de houding in de samenleving ten aanzien van migratie. Als er al een effect is, is het gepercipieerde aantal immigranten van groter belang dan het daadwerkelijk aantal immigranten, concludeert Lubbers in zijn verkenning.[105] Een onverwacht groter aantal migranten, zoals in 2015 en 2016 vanuit Syrië, heeft tot gevolg dat mensen het aantal migranten dat naar een land komt veel hoger inschatten dan het daadwerkelijke aantal. Daarom zou een plotselinge toename wel kunnen leiden tot een (tijdelijke) negatievere houding. Het gaat dan dus niet zozeer over de hoogte van het aantal maar het tempo van verandering en het gevoel dat daardoor ontstaat. Zeker als dit tempo gepaard gaat met chaotische omstandigheden vermindert dit de steun voor migratie.

Veel aandacht van media en politiek voor het onderwerp draagt er extra aan bij dat burgers het aantal migranten dat in Nederland verblijft of naar hier komt

overschatten. Die overschatting speelt vooral bij mensen die migratie al als een probleem ervaren.[106] Maar niet alleen bij deze groep: een accuraat beeld van het aantal migranten, asielaanvragen of het aantal te huisvesten statushouders ontbreekt ook in de bredere samenleving; er is sprake van een zogenoemde numerieke migratie-ongeletterdheid.[107] Een groot deel van de bevolking is dus niet op de hoogte van het aantal migranten. Meestal is er sprake van overschatting. Tegelijkertijd geldt echter ook: als mensen die negatief staan tegenover migratie wel de juiste informatie verkrijgen, dan verandert hun houding niet meteen.[108]

Bij richtgetallen is het van belang dat burgers het overheidsproces vertrouwen

Richtgetallen en vertrouwen burgers: lessen uit het Verenigd Koninkrijk

Aantallen migranten lijken dus niet per se bepalend te zijn voor het antwoord op de vraag of mensen positiever of negatiever staan ten aanzien van migratie. De ervaringen in het Verenigd Koninkrijk laten zien dat burgers meer prioriteit lijken te geven aan *gevoel van controle* dan exacte aantallen. In het Verenigd Koninkrijk is op meerdere momenten sprake geweest van de inzet van richtgetallen.

Streefcijfers in het Verenigd Koninkrijk[109]

Asielmigratie

Premier Blair kondigde in 2003 in het Televisieprogramma *Newsnight* aan te gaan zorgen voor een halvering van de asielinstroom, zonder dat hij deze doelstelling had afgestemd met de uitvoerende organisaties. Het Britse publiek zag Blairs aankondiging niet als authentiek en geloofwaardig, meer als een paniekreactie in plaats van voortkomend uit een visie. Een daling in het aantal asielaanvragen (ten opzichte van een piek van 90.000) leek al te zijn ingezet, terwijl het migratiebeleid op andere terreinen juist soepeler werd waardoor andere migratievormen juist weer toenamen. Ondanks enorme druk op de uitvoering ontbrak nog steeds grip op asielmigratie: doelstellingen om doorlooptijden te versnellen en terugkeer van uitgeprocedeerde migranten te realiseren werden nog steeds niet gehaald.

Netto-migratie

De regering Cameron had in 2010 als doel om netto-migratie terug te dringen van honderdduizenden naar tienduizenden per jaar. Dit kwam uit het verkiezingsprogramma van de Conservatieve Partij. Die reductie is niet gerealiseerd, maar desondanks werd dit in de media beter beoordeeld dan de wel gerealiseerde doelstelling door Blair, omdat er echt een inzet van Cameron was om dit doel te gaan behalen. Die inzet werd als oprecht gezien. Er was begrip voor dat de doelstelling toch niet werd gerealiseerd: ten eerste omdat de coalitiepartner het niet wilde en ten tweede omdat de EU-regelgeving het moeilijk maakte.

In 2003 kondigde premier Blair een halvering van de asielinstroom af (wat gehaald werd) en in 2010 beloofde de regering Cameron om de netto-migratie van jaarlijks 200.000 (twee miljoen in een decennium) terug te dringen tot tienduizenden per jaar (wat niet gehaald werd). Welke lessen kunnen we daaruit trekken?

In haar studie *Manufacturing Political Trust* beschrijft Christina Boswell[110] dat de inzet van die streefcijfers in het migratiebeleid niet per se heeft geleid tot meer vertrouwen in de Britse overheid en haar migratiebeleid, zelfs niet toen de belofte werd ingelost. Het door Blair afgekondigde streefcijfer voor asielmigratie was een toezegging aan het publiek, zonder consultatie van de uitvoering over de haalbaarheid van de plannen. Desondanks werden die streefcijfers wel gehaald, ook omdat er sowieso al een dalend aantal asielzoekers naar het VK (en heel Europa) kwam. Omdat de belofte niet als authentiek en geloofwaardig werd gezien, had het inlossen ervan weinig effect op het vertrouwen van de burger, constateert Boswell. Het streefcijfer voor netto-migratie, dat de regering Cameron in 2010 lanceerde, was daarentegen gedoemd om te mislukken omdat het geen realistisch cijfer betrof. Door transparantie over de beleidsinzet en over de obstakels, had het geen noemenswaardig negatief effect op het vertrouwen. De *waargenomen* controle over migratie kan dan ook als een belangrijke factor worden gezien voor een maatschappelijk ingebed migratiebeleid.[111] Het gaat hierbij om de ervaring, het gevoel, dat de overheid controle heeft over de situatie en chaos weet te voorkomen. Dit betekent dat alleen de belofte van controle onvoldoende is: de controle moet ook op de een of andere wijze zichtbaar en waargemaakt worden. Het hoeft dus niet altijd te gaan om het realiseren van lagere aantallen immigranten, maar om het nakomen van een door de overheid gedane belofte.
En als de doelstelling wel wordt gehaald, dan is dat niet per se afdoende: als burgers die belofte niet als legitiem beoordelen. Het gaat er niet alleen om of het doel behaald is, maar vooral ook van *wie* die getallen zijn (wie/welke instantie telt).[112] Het gaat dan dus eigenlijk niet meer over de cijfers zelf, maar over de verhouding tussen burger en bestuur, waarbinnen die cijfers tot stand komen. Als gebruik wordt gemaakt van richtgetallen is het van belang dat burgers het overheidsproces rond de inzet van richtgetallen vertrouwen.

Richtgetallen en draagkracht van de samenleving

Uit de *Continu Onderzoek Burgerperspectieven* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) valt af te leiden dat door de jaren heen '(asiel)migratie en integratie' een veelgenoemd punt van zorg is voor veel Nederlanders. De algemene houdingen van burgers ten opzichte van immigratie op macroniveau mogen dan redelijk stabiel zijn, de mate waarin mensen zich zorgen maken over migratie is door de tijd heen wel variabel.[113] Het gaat dan vooral over de mate waarin mensen het onderwerp prioriteren als belangrijk probleem van of voor hun land. Tijdens de economische crisis in 2008 speelde in de meeste landen bijvoorbeeld het probleem van de 'werkloosheid en de economie'. Rond 2016 – de periode van de toename van Syrische vluchtelingen – was hét probleem in veel landen 'migratie en asiel'.[114]

Die zorgen van burgers rondom migratie moeten serieus worden genomen. Maar ze gaan niet altijd samen met de komst van *meer* migranten. De zorgen van burgers nemen toe op het moment dat er veel aandacht is in de media en de politiek. Ze zijn een spiegel van een breder maatschappelijk ongenoegen.[115] Op het moment dat de zorgen over migratie toenemen, gaat de aandacht ook naar de

daaraan gekoppelde maatschappelijke vraagstukken: momenteel bijvoorbeeld hoe de (plotselinge) komst van migranten de al krappe woningmarkt verder onder druk zet. Mensen denken of ervaren dat ze met migranten in competitie zijn om schaarse middelen, zoals werkgelegenheid, toegang tot onderwijs en (zorg)voorzieningen, en momenteel bijvoorbeeld huisvesting.[116] Wanneer de zorgen over migratie toenemen leidt dit niet zonder meer tot de vraag om een restrictiever toelatingsbeleid, maar wel tot een duidelijke oproep aan de overheid om de gekoppelde maatschappelijke vraagstukken zoals huisvesting of tekorten op de arbeidsmarkt op te lossen, aldus Lubbers.[117]

Tegelijkertijd is de netto-migratie al enkele decennia overwegend positief en is de aard van migratie veranderd: er komen steeds meer mensen uit verschillende landen en veel migranten blijven korter. Er is dus sprake van een toegenomen dynamiek, hoewel er ook altijd mensen blijven komen die zich permanent vestigen. Die toenemende verscheidenheid naar herkomst en naar 'vlottendheid' maken dat samenleven ingewikkelder is geworden, constateert de WRR. [118] De sociale samenhang staat erdoor onder druk. Die toegenomen verscheidenheid drukt op wat ook wel het 'incorporatievermogen van de samenleving' wordt genoemd.[119]

Richtgetallen in het migratiebeleid moeten samenhangen met beleid over huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en arbeidsmarkt

In de nasleep van de vluchtelingencrisis in 2015 en de toegenomen migratiesaldi sinds 2014 ontstonden in 2018 in Nederland discussies over de langetermijngevolgen van de veranderingen in de omvang en de samenstelling van de Nederlandse bevolking. Het ging daarbij om een groot aantal beleidsterreinen, zoals woningbouw, ruimtelijke ordening, infrastructuur, sociale zekerheid, zorg, onderwijs en integratie.[120] Indien de taken die migratie met zich meebrengt op het gebied van huisvesting, onderwijs of gezondheidszorg, het absorptievermogen van wijken, gemeenten en regio's te boven gaan, kan dit de integratie van migranten belemmeren en de leefsituatie van de bestaande bevolking aantasten, schrijft de WRR.[121]

Concentratie van migratie in wijken en regio's: lokale sociale samenhang in Horst aan de Maas

Migratie is een nationaal fenomeen maar de ervaringen met migratie zijn meestal lokaal. In specifieke regio's is er een concentratie van migranten. In Horst aan de Maas, in Noord-Limburg, staan veel distributiecentra. En in de regio komen er steeds nieuwe bij. Ook is er veel glastuinbouw. Bij ongewijzigd beleid zal in 2030 naar scZhatting een kwart van de inwoners in deze regio uit Europese arbeidsmigranten bestaan, becijferde de provincie Limburg. Een aantal bezorgde inwoners heeft de Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten opgericht.
Uit hun enquête onder 500 bewoners blijkt dat veel mensen zich zorgen maken over de schamele huisvestingsomstandigheden en de lage lonen van de vaak tijdelijke arbeidsmigranten. 'Ze doen werk dat anderen niet willen doen'. Maar er zijn ook zorgen over het verdwijnen van 'de balans in de buurt' en sommigen

ervaren overlast. Veel arbeidsmigranten houden zich afzijdig, spreken de taal niet en er zijn weinig mogelijkheden om te integreren.
Er zijn ook conflicten ontstaan binnen de gemeenschap. Sommige bewoners kozen ervoor om gemakkelijk geld te verdienen door hun landbouwbedrijf of camping deels om te katten naar een huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten. De werkgroep wijst naar de gemeente die volgens hen lang een gedoogbeleid hanteerde, die huisvesters liet bouwen en achteraf de benodigde vergunningen verleende.[122]

In de gemeente Horst aan de Maas is het besef inmiddels doorgedrongen dat de lokale politiek de touwtjes in handen heeft. Bedrijven zijn in het verleden te gretig binnengehaald, zonder daarbij na te denken waar de buitenlandse werknemers die ze nodig hebben moeten verblijven, zegt de verantwoordelijk wethouder.[123]

Als de overheid werkt met getalsmatig migratiebeleid dat realistisch is en gericht op de toekomst, kan ze de samenleving beter voorbereiden op de komst van migranten, door in de basisvoorzieningen voldoende rekening te houden met die richtgetallen. Dat betekent dat de inzet van richtgetallen in het migratiebeleid ook consequenties moet hebben voor het nationale beleid op het terrein van huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg en arbeidsmarkt. Richtgetallen kunnen zo zorgen voor een meer samenhangend beleid, dat niet alleen ten goede komt aan nieuwkomers maar uitkomst biedt voor iedereen in de samenleving. Als er beter zicht is op het aantal migranten dat naar Nederland komt, wie ze zijn en hoe lang ze blijven, dan wordt bijvoorbeeld ook helderder wat nodig is op de woningmarkt. Op die manier kunnen tekorten voorkomen worden en is er geen strijd om schaarse middelen. Met een effectief beleid hierop zal de burger ook weer het gevoel van grip op migratie krijgen.

Ook kan met behulp van richtgetallen beter duidelijk worden wat de inzet moet zijn rond het 'samenleefbeleid'. [124] Als samenleven ingewikkelder wordt, vraagt dat om herbezinning van het migratiebeleid maar ook om herbezinning van het samenleefbeleid. Enerzijds betekent dat bijvoorbeeld inzetten op goed ontwikkeld antidiscriminatiebeleid en anderzijds investeren in het integratiebeleid voor nieuwkomers. De adviesraad heeft er al eerder op gewezen dat er geen integratiebeleid is voor de grootste groep migranten in Nederland, de EU burgers.[125] Dat pakt negatief uit voor een deel van de migranten zelf – als zij in Nederland willen blijven – en voor de samenleving als geheel. Bovendien: het samenleven in een migratiesamenleving is dan wel ingewikkelder geworden, maar wederzijds contact is nog altijd een beproefd recept voor een positievere houding ten opzichte van 'anderen'.[126] Daar kan op worden ingezet door een goede lokale fysieke en sociale infrastructuur, waardoor mensen elkaar ontmoeten. Professioneel welzijnswerk kan daarbij ook een rol spelen. Kortom, in een migratiesamenleving is er meer noodzaak voor samenleefbeleid. Nationaal maar ook lokaal, om te zorgen dat de sociale samenhang blijft bestaan en de migranten die naar Nederland komen tot hun recht komen.[127]

Wat een samenleving aan kan is geen vaststaand, statisch gegeven

Richtgetallen vaststellen met burgers

Bij het opstellen van richtgetallen is het noodzakelijk om zicht te krijgen op de behoeften van de samenleving aan migratie én op de draagkracht van de samenleving op de lange termijn. Maar wat een samenleving aan kan is geen vaststaand, statisch gegeven: de draagkracht is dynamisch[128] en hangt bovendien af van het gevoerde maatschappelijke beleid. Als meteen geïnvesteerd wordt in taallessen en banen voor nieuwkomers wordt er van de samenleving minder gevraagd. Als er geen woning schaarste is en voldoende zorg is de draagkracht van de ontvangende samenleving groter.

Wie richtgetallen wil vaststellen dient toekomstgerichte analyses te maken van de draagkracht, of beter de veerkracht, van de samenleving, hoe ingewikkeld ook. Naast de hierboven beschreven aanknopingspunten in de houdingen ten aanzien van verschillende typen migratie, de zorgen die leven in de samenleving, en (lokale) analyses van sociale samenhang zijn meer gedetailleerde analyses nodig. Wat bij die analyse in ieder geval meegenomen dient te worden is het veranderlijke, verdeelde en intern tegenstrijdige karakter van samenlevingen. Daarbij wijzen we op:

- Het dynamische karakter van samenlevingen, waarbij naast en na conflicten ook nieuwe omgangsvormen ontstaan. Mensen wennen aan de toegenomen diversiteit in de samenleving.[129] Bovendien komen er ook nieuwe generaties, deels met een migratieachtergrond.
- De verschillende behoeften en wensen die leven in de samenleving. Burgers denken niet allemaal hetzelfde over migratie. Er zijn belangrijke verschillen naar bijvoorbeeld opleidingsniveau.
- De burgers, die op verschillende manieren te maken hebben met migratie, waardoor ze zelf tegenstrijdige belangen kunnen hebben. Iemand kan afhankelijk zijn van diensten van migranten als consument (denk aan de onlinedienstverlening) maar zich als buurtbewoner een vreemde voelen in zijn straat. Bovendien kan iemand ook zelf migrant worden, bijvoorbeeld door in het buitenland te studeren, of te overwinteren als pensionado.

Burgers – ook de nieuwe generaties – kunnen bij het vaststellen van richtgetallen ook zelf een rol spelen door bevraagd te worden via gedetailleerd survey-onderzoek naar beleidsafwegingen[130], ook omdat meer inzicht in de draagkracht van burgers nodig is. Bovendien kunnen burgers meedoen met uitgebreide lokale of nationale burgerberaden, zoals die rond klimaat worden opgezet. Burgerberaden kunnen een uitkomst bieden, juist bij maatschappelijke thema's waar verschillend over gedacht wordt. Wel moet er bij het betrekken van burgers een aantal eisen worden gesteld aan het proces en de uitkomst: goede gespreksleiding, een representatieve groep mensen, goede informatievoorziening inclusief cijfers, en het belangrijkste: er moet wat mee gedaan worden. Zonder politieke consequenties leiden burgerberaden tot meer wantrouwen in de overheid en haar beleid.[131]

Burgers zouden ook mee kunnen beslissen over toekomstige migratiescenario's zoals eerder ontwikkeld door de adviesraad [132] of wellicht door de Staatscommissie Demografische ontwikkelingen 2050, zodat burgers zich ook moeten buigen over de verschillende belangenafwegingen.

Samenvattend: grip met getallen?

Richtgetallen in het migratiebeleid kunnen zinvol zijn als onderdeel van een breder migratie- en samenlevingsbeleid. De toenemende diversiteit en vlottendheid van migratie maakt het samenleven ingewikkelder: De draagkracht van de samenleving staat daardoor onder druk. Om de zorgen die mensen over migratie hebben te verminderen, helpt het als veel achterliggende maatschappelijke problemen – zoals huisvesting – aangepakt worden. Richtgetallen in het migratiebeleid kunnen dus behulpzaam zijn als die worden afgestemd met het huisvestingsbeleid, onderwijsbeleid, samenleefbeleid, integratiebeleid, et cetera.
Of richtgetallen ook bijdragen aan een gevoel van grip op migratie van burgers hangt ervan af. Er zijn weinig aanwijzingen dat *aantallen* migranten cruciaal zijn voor de houding ten aanzien van migratie. De houding ten aanzien van migratie is door de jaren heen vrij stabiel. De inzet van richtgetallen zou wel impact kunnen hebben op het gevoel van controle van de burger en op het minder ervaren van migratie als een probleem, *mits* die controle ook waargemaakt kan worden en helder is welke stappen de overheid daarin zet. Het overschrijden van een richtgetal kan een averechts effect hebben op degenen die toch al een wankel vertrouwen hebben in het migratiebeleid van de overheid.
Daarbij is het van belang dat burgers – en hun behoeften, wensen, zorgen – een belangrijke rol te spelen hebben in de daadwerkelijke totstandkoming van getallen, zodat streefcijfers als legitiem worden ervaren en om de (toekomstige) behoefte en draagkracht vast te kunnen stellen.

2.3 Conclusie en vijf randvoorwaarden voor een realistisch gebruik van richtgetallen

Het gebruik van richtgetallen kan behulpzaam zijn om tot een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid te komen. Maar aan het gebruik van cijfers in het algemeen en meer in het bijzonder rond migratie, kleven ook heel veel risico's. Het gebruik van richtgetallen in het migratiebeleid is alleen zinvol als het risico op negatieve effecten voor het politiek-bestuurlijk proces wordt geminimaliseerd. Daarnaast is het van belang de draagkracht en de wensen in de samenleving mee te nemen. Voor een succesvol gebruik van richtgetallen gelden daarom de volgende vijf randvoorwaarden.

1. *Getalsmatig migratiebeleid moet samengaan met een samenhangende toekomstvisie op migratie*

Anders gezegd: kwantitatieve doelen volgen op kwalitatieve doelen. Richtgetallen zijn immers niet het hoofddoel of het eindpunt van beleid, en zouden zeker niet gebruikt moeten worden om er slechts beleid of politiek op af te kunnen rekenen. Cijfers kunnen wel een startpunt zijn van een noodzakelijk gesprek over migratie in de samenleving, als dat tenminste tot doel heeft om tot een samenhangend migratiebeleid te komen, waar richtgetallen dan weer een onderdeel van zijn. Van belang daarbij is dat het migratiebeleid samenhangt met andere beleidsterreinen zoals huisvesting, integratiebeleid en onderwijsbeleid. Dat is nodig om te zorgen

dat migranten optimaal tot hun recht komen in de samenleving, maar het is ook nodig voor de ontvangende samenleving zelf. Als alle maatschappelijke problemen (rond huisvesting, arbeid of samenleven) die mensen koppelen aan migratie blijven bestaan, dan zal het effect van getalsmatig migratiebeleid weleens kunnen tegenvallen.[133]

2. Er moet voldoende beleidsruimte zijn om beloftes waar te maken

De inzet van richtgetallen is niet zinvol als de nationale overheid weinig beleidsknoppen heeft om aan te draaien.[134] Is het behalen van een kwantitatieve doelstelling het resultaat van het gevoerde beleid of spelen vooral externe factoren een rol? Indien er sprake is van dat laatste, dan is een richtgetal niet verstandig. Het behalen daarvan berust dan grotendeels op toeval. Politiek en bestuur worden dan gegijzeld door de beleidsdoelstelling.[135]

Richtgetallen kunnen bijdragen aan een gevoel van grip op migratie bij de bevolking, op voorwaarde dat die controle niet volstrekt illusoir is. Dat betekent dat de overheid richtgetallen daadwerkelijk moet kunnen halen, ook als er onverwachts grotere aantallen migranten komen. Onvrede ligt op de loer wanneer een overheid zich niet aan de voorspelbaarheid kan houden die besloten ligt in het formuleren van richtgetallen. Het is dus beter om eerlijk te communiceren over de beperkte beleidsruimte van bepaalde migratievormen (waarover meer in het volgende hoofdstuk) dan om onrealistische verwachtingen te scheppen.

3. Pas een richtgetal met mate toe; streefcijfers zijn beter dan quota

Een richtgetal moet gematigd worden toegepast om de beoogde voordelen zoals politiek rust of betere prestaties, te kunnen realiseren. Beperk dus de financiële en politiek-bestuurlijke consequenties van het niet behalen van richtgetallen, zie het als een *tool* voor een gesprek.[136] Een richtgetal is een vereenvoudiging van de werkelijkheid, terwijl het juist belangrijk is om het hele verhaal, de werkelijkheid achter de cijfers te vertellen.[137] Bij een sterk gepolitiseerd beleidsonderwerp zoals migratie, is de kans klein dat een gematigde toepassing van richtgetallen lukt. De kans is juist groot dat er veel aandacht gaat naar het al dan niet behalen van het richtgetal, en dat politici, de overheid en/of uitvoeringsinstanties daarop worden afgerekend.

Er is wel een aantal strategieën mogelijk om de kans op positieve resultaten in een gepolitiseerde context te vergroten.[138] Fixatie op één of enkele cijfers moet worden voorkomen, bijvoorbeeld door te werken met bandbreedtes of een meerjarengemiddelde, of door een variëteit aan getallen te gebruiken. Maar ook door te werken met scenario's, en een verbreding te creëren door verbinding te maken met andere beleidsterreinen, aandacht te vragen voor *outcome* en te investeren in de presentatie van de cijfers. Leer- en experimenteerruimte om na te gaan of richtgetallen het gewenste effect hebben, kan ook een nuttige bijdrage leveren.[139]

In het verlengde van het gematigde gebruik: richtgetallen kunnen het best ingezet worden als zachte streefcijfers die ambities verwoorden, in plaats van als harde quota. Bij streefcijfers geldt een inspanningsverplichting, bij quota een resultaatsverplichting.

4. Betrek uitvoeringinstanties en burgers bij het formuleren van richtgetallen

Het is essentieel dat een streefcijfer als relevant, geloofwaardig, haalbaar en legitiem wordt gezien. Vaak wordt de kwantitatieve doelstelling door de overheid/politiek zelf opgesteld en worden de resultaten ook door de overheid gemeten. Dat zorgt voor legitimiteitsproblemen.[140] Het is dus van belang dat een richtgetal breed wordt gedragen: het proces van totstandkoming is heel belangrijk voor een succesvol gebruik ervan.[141] Op nationaal en regionaal niveau moeten zorgvuldige analyses worden gemaakt van toekomstige maatschappelijke en economische behoeften en problemen. Daarbij dienen alle belanghebbenden betrokken te worden: politiek, beleid, uitvoering, belangenorganisaties, wetenschappers en *last but not least* burgers.[142] Burgers erbij betrekken zorgt ervoor dat een richtgetal voor migratie rekening houdt met de (dynamische) draagkracht van de samenleving.[143] Daarnaast is het van belang dat de uitvoering wordt geconsulteerd bij de totstandkoming van een richtgetal om ervoor te zorgen dat de gestelde doelen ook realistisch/haalbaar zijn. Dat zorgt voor commitment en bevordert het onderling vertrouwen tussen beleid en uitvoering.[144]

5. *Wees eerlijk en communiceer helder over de beperkingen van het instrument*

Streefcijfers zijn een interpretatie en vereenvoudiging van de werkelijkheid en het is daarom belangrijk om daar van meet af aan eerlijk over te zijn en er duidelijk over te communiceren. Cijfers moeten niet worden gepresenteerd als harder dan waar te maken valt. Zij kunnen wel uitgangspunten voor in te zetten beleid vormen. De vraag is echter of eerlijke communicatie met nadruk op realisme mogelijk is bij een thema als migratie, dat vol in de politieke en maatschappelijke schijnwerpers staat.[145] Verder is het in onzekere of dynamische contexten belangrijk om richtgetallen regelmatig te evalueren en bij te stellen, zodat ze passend blijven.

[54] D. Mügge *Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen (2022)*.
[55] Gesprekken met experts uit Duitsland.
[56] Microsoft Word - Koalitionsvertrag 060318 mit Zeilennummern (002).docx (bundesregierung.de), p.103.
[57] Het puntensysteem voor de selectie van economische immigranten is in 1967 geïntroduceerd. De selectie gaat via een federaal trekkingensysteem op basis van federale en provinciale behoeften aan economische migratie. Sinds 2015 heeft Canada een *Expression of Interest* model dat via trekkingen selecteert op basis van punten in een digitaal profiel (taaltestscore, diploma's, ervaring, etc.) van potentiële economische migranten.
[58] Dit is een gezinsklasse die naaste familieleden van Canadese burgers en permanente ingezetenen omvat en is gebaseerd op familierelaties/eenheid (geen puntensysteem). Dat gaat behalve om echtgenoten, partners en kinderen, ook om ouders en grootouders. Bovenop het richtgetal mogen deze naasten wel tijdelijk als bezoeker, student of werknemer, bij hun familie in Canada verblijven. Dat tijdelijk verblijf is te verlengen. Een andere optie is een zogeheten supervisum aan te vragen dat tien jaar geldig is, waarbij naaste familieleden (herhaaldelijk) perioden van twee jaar mogen verblijven in Canada.
[59] Canada heeft een klasse permanent verblijf voor uitgenodigde vluchtelingen en beschermde personen in Canada, met een richtgetal gebaseerd op humanitaire overwegingen (dus geen puntensysteem waarop de individuele vluchteling punten zou moeten scoren). Daarnaast zijn er spontane asielaanvragen van asielzoekers waarvoor geen richtgetal bestaat.
[60] N. Kelley & M. Trebilcock, *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*, Toronto: University of Toronto Press, 1998, p. 380.
[61] H. de Bruijn. (2006). Prestatiemeting in de publieke sector. p. 17-18 en H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[62] Rijksoverheid, Staat van Migratie 2022, De Staat van Migratie 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl. Centraal Bureau voor Statistiek (CBS) / Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI), Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen, Eindrapport Verkenning Bevolking 2050 - NIDI.
[63] C. Boswell, Manifacturing Political Trust (zij noemt dit ook wel de disciplineringsfunctie), H. de Bruin, bijlage F en D. Mügge *Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen (2022)*.
[64] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[65] Idem.
[66] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[67] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[68] WRR. (2020). Samenleven in Verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving. De WRR noemt dit in de in de context van asielmigratie op p. 246, maar het principe van voorbereiding geldt natuurlijk ook voor andere migratievormen.
[69] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[70] D. Mügge *(2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*.
[71] D. Mügge *(2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen* p. 3.
[72] D. Mügge *(2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen* p. 3.
[73] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[74] Idem en C. Boswell, 2018. D. Mügge *(2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*.
[75] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[76] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[77] Idem en C. Boswell, 2018.
[78] Idem.
[79] C. Boswell, 2018.
[80] Idem.
[81] D. Mügge *(2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen)*.
[82] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[83] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie* en D. Mügge *(2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*.
[84] Jeannet, A.-M., Heidland, T., & Ruhs, M. (2021). What asylum and refugee policies do Europeans want? Evidence from a cross-national conjoint experiment. *European Union Politics, 22*(3), 353-376. In het onderzoek is aan de respondenten niet gevraagd of ze wisten dat dit in Europese landen niet mogelijk is en of ze ertoe bereid waren Europese verdragen op te zeggen.
[85] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[86] Zie: *Immigration: A changing debate. Analysis of new findings from the Ipsos MORI immigration attitudes tracker Survey*, 2021, https://www.britishfuture.org/wp-content/uploads/2021/09/Immigration.A-changing-debate.pdf.
[87] Zie: *Time to get it right: Finding consensus on Britain' s future immigration policy, 2017*, https://www.britishfuture.org/wp-content/uploads/2020/09/Time-to-get-it-right-.pdf.

[88] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*, *figuur 1*.
[89] Dit zijn bevindingen van net na de verkiezingen van 2021; dus ruim voor de komst van vluchtelingen uit Afghanistan (najaar 2021) en Oekraïne (voorjaar 2022). Het probleem met een standaardmeting is dat het onduidelijk is hoe zich dit vertaalt naar daadwerkelijke aantallen.
[90] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[91] Er vinden op dit thema veel peilingen plaats, met soms wisselende uitkomsten. Het onderzoek van I&O Research (2022) in opdracht van de NOS in september 2022 laat zien dat 60% het als een morele plicht ziet om vluchtelingen op te vangen en dat 61% de algemene beleidsuitgangspunten over opvang van mensen die vluchten onderschrijft. Maar in onderzoek van Ipsos (2022) dat in dezelfde maand plaatsvond, vindt toch een meerderheid dat het beleid strenger zou moeten.
[92] K. Bansak, e.a. (2016).
[93] In het algemeen kunnen migranten die vrijwillig zijn gemigreerd (arbeidsmigranten) geconfronteerd worden met een negatievere publieke houding dan zogenoemde onvrijwillige migranten (vluchtelingen). Migranten die zelf hebben gekozen om te migreren, roepen vaak gevoelens van bedreiging en woede op, en dus meer negatieve reacties, terwijl vluchtelingen humanitaire bezorgdheid en gevoelens van empathie kunnen opwekken, en dus positievere reacties. Zie M. Verkuyten, (2021). Public attitudes towards migrants: understanding cross-national and individual differences. *World Psychiatry, 20*(2), 132-133.
[94] Zie Postmes, e.a. (2017).
[95] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*. *Figuur 5*. Er zijn slecht voor twee beleidskeuzes (draagvlak voor het toelaten van immigranten uit een andere etnische groep dan de meerderheid en voor immigranten uit armere landen van buiten de EU) recentere data beschikbaar.
[96] Idem. Bij groepen die heel negatief zijn over migratie speelt dit overigens in veel mindere mate een rol: zij zijn negatief over de gehele linie.
[97] B, Burgoon. (2014). Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe. *World Politics 66*(3), 365-405.
[98] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[99] WRR. (2016). Verliesgevoelens van autochtonen als gevolg van de multiculturele samenleving.
[100] Postmes, e.a. 2017, zoals geciteerd in M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[101] Het gaat hier om de vraag in hoeverre de bevolking welwillend dan wel afkeurend is ten aanzien van migratie en de komst van algemene categorieën vluchtelingen en arbeidsimmigranten. Gezins- en studiemigratie hebben echter maar weinig aandacht gehad in onderzoek naar draagvlak voor migratie.
[102] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[103] Ibid.
[104] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[105] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*. p. 12.
[106] Ibid. De mensen die het aandeel overschatten in de onderzochte landen en perioden hebben het meest bezwaar tegen immigratie en zij staan ook het meest restrictieve immigratiebeleid voor. Maar de relatie kan ook andersom lopen: als mensen ervaren dat immigranten een dreiging vormen of als mensen racistisch zijn, overschatten ze veelal het aantal immigranten. Een reden van de overschatting kan zijn dat men bij de vraag naar immigranten ook denkt aan de tweedegeneratie migranten. Nederlanders blijken het aandeel inwoners met een niet-westerse migratieachtergrond (eerste en tweede generatie) sterker te overschatten dan het aandeel inwoners met een westerse migratieachtergrond. Als er in aangrenzende buurten meer migranten wonen, schat men het aandeel migranten hoger in; niet alleen de directe woonomgeving is van belang, maar dus ook de aangrenzende buurten. Ten slotte wordt het aandeel immigranten overschat in buurten die economisch zwakker zijn en waar meer criminaliteit plaatsvindt.
[107] Gebaseerd op de door de Adviesraad Migratie gehouden expertsessie d.d. 31 mei 2022.
[108] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*. Dat kan komen doordat de overschatting van aantallen migranten vaak niet de oorzaak is van weerstand ten opzichte van migratie, maar het gevolg ervan.
[109] Christina Boswell (2018). *Manufacturing Political Trust Targets and Performance Measurement in Public Policy*.
[110] Christina Boswell. (2018). *Manufacturing Political Trust Targets and Performance Measurement in Public Policy*.
[111] K.H. Greenaway, W.R. Louis, M.J. Hornsey & J.M. Jones. (2014). Perceived control qualifies the effects of threat on prejudice. *British Journal of Social Psychology*, (53), 422-442.
[112] I. de Jong, M. van Twist, D. Bressers & J. Schram. (2018). Gevoel voor getallen. Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid, NSOB.
[113] Ibid. Een minderheid van de bevolking verandert in houdingen ten aanzien van migratie en asiel over de tijd. Maar het deel dat dit wel doet, wordt beïnvloed door publieke debatten in de media en politiek, en door gebeurtenissen waarbij immigranten en vluchtelingen positief dan wel negatief in het nieuws komen.

[114] Ibid, *Continu Onderzoek Burgerperspectieven SCP*.
[115] Zie T. Postmes, E. Gordijn, T. Kuppens, G. Gootjes, G. & K. Albada. (2017). *Draagvlak Migratiebeleid*. RUG Groningen.
[116] M. Lubbers*, (2022) Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak*.
[117] Idem.
[118] WRR. (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.* De WRR verstaat onder het neologisme 'vlottendheid' dat immigranten gemiddeld steeds korter in Nederland blijven. Zo was van de migranten die in de periode 1995-1999 naar de drie grote steden Amsterdam, Rotterdam en Den Haag kwamen, na twee jaar bijna 16% weer vertrokken. Voor de migranten die in de periode 2006-2010 naar deze drie steden kwamen, gold dit al voor 27%. In andere steden is het verloop nog groter. Ook deze trend zet waarschijnlijk door.
[119] WRR. (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.* Den Haag: WRR. Zie ook motie Stoffer/Eerdmans, *Kamerstukken II* 2020/21, 32 824, nr. 330, van 8 juli 2021.
[120] Dit leidde tot motie Dijkhoff c.s., *Kamerstukken II* 2018/19, 35 000, nr.8, van 21 september 2018 en motie Den Haan c.s, *Kamerstukken II* 2020/21, 35 925, nr. 55, van 23 september 2021.
[121] WRR. (2020). *Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving.* Den Haag: WRR.
[122] Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten: "Regel als gemeente zélf huisvesting voor arbeidsmigranten" - Horst24; Werkbezoek lokaal bestuur en arbeidsmigratie | Nieuwsbericht | Adviesraad Migratie
[123] Horst aan de Maas gaat de boeven er echt uitgooien, maar voo... - De Limburger 24 aug. 2022.
[124] Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving | Rapport | WRR.
[125] ACVZ. (2022). Investeren in inburgering komt migrant én samenleving ten goede. *ACVZ blog (2022), Wist u dat…? Feiten en cijfers over Migratie en Gemeenten* (deel 3).
[126] G. Engbersen e.a. (2019). Maasstad aan de monitor: de andere lijstjes van Rotterdam.
[127] Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving | Rapport | WRR.
[128] ACVZ. (2021). Maatschappelijk draagvlak voor migratie is maakbaar. *ACVZ blog Wist u dat...? Feiten en cijfers over migratie* (deel 8).
[129] S. Westendorf. (2014). Commonplace Diversity: Social Relations in a Super-Diverse Context.
[130] M. Elchardus. (2020). Reset. Over identiteit, gemeenschap en democratie.
[131] OESO. (2021). Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave. E. Rovers. (2022). Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie. Op het terrein van klimaat zullen binnenkort ook burgerberaden geïnitieerd worden. *De Correspondent,* 5 juli 2022 Minister Jetten wil een burgerberaad voor het klimaat. Nu de Tweede Kamer nog.
[132] ACVZ. *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*, 5 maart 2018.
[133] N. Banulescu-Bogdan. (2022). *From Fear to Solidarity: The Difficulty in Shifting Public Narratives about Refugees.* MPI research.
[134] Expertbijeenkomsten over richtgetallen en beleid georganiseerd door de Adviesraad Migratie. D. Mügge*, (2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen* en H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*. De Bruijn stelt als voorwaarde dat de resultaten toerekenbaar moeten zijn. Dat kan alleen als er sturingsmechanismes zijn.
[135] D. Mügge*, (2022) Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*.
[136] Idem.
[137] Idem.
[138] Idem.
[139] Idem.
[140] C. Boswell, 2018.
[141] H. de Bruijn*, (2022) Sturen met cijfers, een korte reflectie*.
[142] Zie ook Adviesraad Migratie (ACVZ). (2021). *Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid*.
[143] In het WRR-rapport wordt hiervoor de term 'incorporatievermogen van de samenleving' gebruikt.
[144] Idem.
[145] Idem.

Hoofdstuk 3

Richtgetallen in de ontwikkeling van migratiebeleid

In dit hoofdstuk laten we zien in hoeverre richtgetallen behulpzaam kunnen zijn in de ontwikkeling van migratiebeleid en welk soort richtgetallen dat dan zouden moeten zijn: quota of streefcijfers. Het is daarbij van belang om onderscheid te maken naar het motief van migratie (asiel, gezin, arbeid) en land van herkomst van de migranten (binnen EU en daarbuiten). Verschillende groepen migranten vallen immers onder verschillende juridische nationale en internationale kaders. Hoeveel grip de Nederlandse overheid uit kan oefenen, hangt dus ook samen met de vorm van migratie. Wie richtgetallen wil inzetten in het migratiebeleid moet immers voldoende beleidsinstrumenten in handen hebben om beloftes te kunnen waarmaken: dat is een essentiële randvoorwaarde voor het gebruik van richtgetallen (denk aan het beheersbaarheids- of toerekeningsprincipe uit hoofdstuk 2).

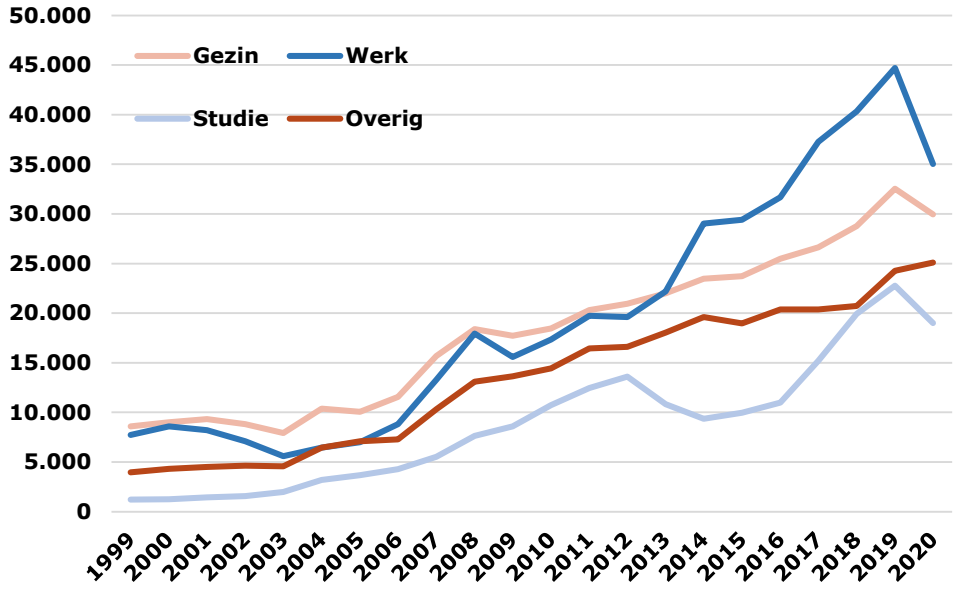
In dit hoofdstuk gaan we daarom eerst in op de vraag welke beleidsruimte er bestaat voor de Nederlandse overheid. We kijken in welke mate migratie fluctueert: bij veel schommelingen – een hoge volatiliteit – door externe factoren heeft de nationale overheid namelijk minder controle op migratie. Vervolgens bespreken we welke directe en indirecte beleidsknoppen de nationale overheid heeft voor de verschillende migratiemotieven (3.1, zie ook bijlage C). In de volgende twee paragrafen gaan we dieper in op twee migratievormen die qua beschikbare beleidsruimte de uitersten zijn: 1) asielmigratie, waarbij de overheid slechts beperkte ruimte heeft om te sturen; en 2) arbeidsmigratie van buiten de EU, waarbij de overheid meer kan sturen. We gaan in op de kansen en risico's van de inzet van richtgetallen en de juridische (on)mogelijkheden voor het gebruik ervan. Ook brengen we de nationale beleidsruimte voor de betreffende migratievormen nauwkeurig in beeld. De ervaringen in andere landen betrekken we eveneens bij deze analyse.

3.1 Beleidsknoppen van de nationale overheid

Asielmigratie kent de meeste fluctuaties

De migratie van EU-burgers naar Nederland toe is geleidelijk sterk gestegen sinds de uitbreiding van het aantal EU-lidstaten in 2004 en 2007. *Figuur 6* laat, los van een 'dip' veroorzaakt door de coronapandemie, een vrijwel continue, opgaande lijn zien voor alle vormen van migratie vanuit de EU naar Nederland toe. Arbeidsmigratie is voor EU-burgers de meest voorkomende reden om naar Nederland te migreren en daar is ook de grootste stijging te zien. De stijging van gezinsmigratie van EU-burgers was in de afgelopen twee decennia heel geleidelijk, terwijl de stijging bij studiemigratie is onderbroken door een periode met lagere aantallen.

Figuur 6. Migratie van EU-burgers naar Nederland (exclusief Nederlanders) naar verblijfsdoel, 1999-2020

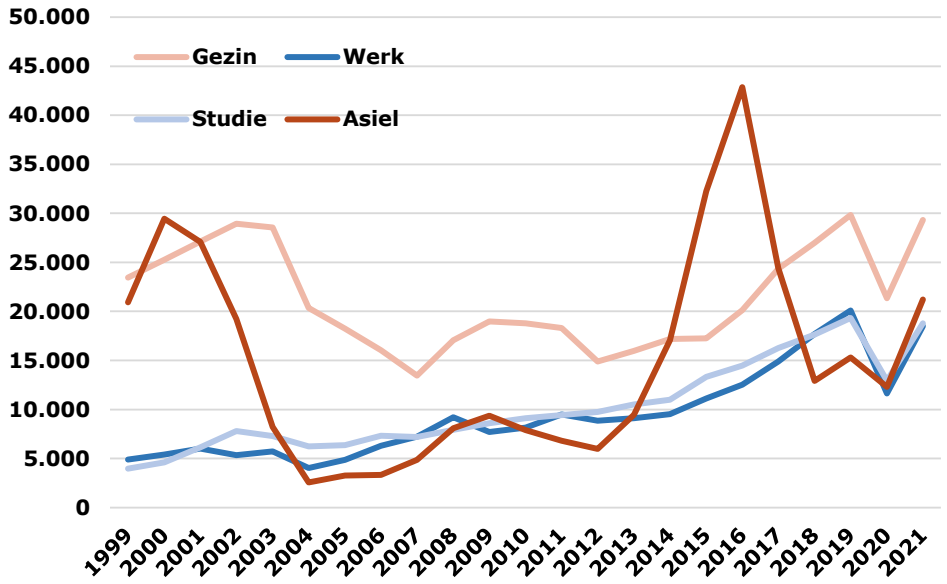


Bron: CBS StatLine, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 6

De komst van migranten van buiten de EU naar Nederland fluctueert veel sterker. Dat komt door asiel- en in mindere mate gezinsmigratie (*Figuur 7*). In de periode rond 2000 komen er veel meer asielmigranten door conflicten in de hoorn van Afrika en Afghanistan en rond 2016 het oorlogsgeweld in Syrië. De jaarlijkse schommelingen in het aantal niet-EU-migranten dat naar Nederland kwam voor werk of studie zijn zeer beperkt, behalve ten tijde van de coronapandemie. Tot 2007 kwamen er meer migranten van buiten de EU dan vanuit de EU-lidstaten naar Nederland, maar sindsdien is de migratie van EU-burgers hoger. Enige uitzondering hierop was het jaar 2016, waarin er veel Syrische vluchtelingen naar de EU kwamen. De grootste aantallen migranten komen dus van binnen de EU en niet van buiten de EU, maar de schommelingen zijn groter.

Figuur 7. Migratie van niet-EU-burgers naar Nederland naar verblijfsdoel, 1999-2021



Bron: CBS StatLine, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 7

Het aantal migranten wordt grotendeels bepaald door externe factoren

Heeft de Nederlandse overheid beleidsruimte?

Het aantal mensen, het type migratie en de verblijfsduur worden voor een groot deel bepaald door externe factoren. Zogenoemde drijvende krachten zijn bijvoorbeeld het ontstaan en verloop van conflicten en geweldsituaties, sociaaleconomische ontwikkelingen in het land van herkomst, en bevolkingsgroei in de continenten om ons heen, met name in Afrika en Azië.[146] Maar ook inkomensverschillen tussen landen zijn een sterk verklarende factor voor migratie en tegelijkertijd heeft de nationale overheid daar weinig invloed op. Het feit dat Nederland een hooginkomensland is en dat waarschijnlijk voorlopig zal blijven, brengt met zich mee dat Nederland aantrekkelijk blijft, zeker voor arbeids- en gezinsmigranten.[147] Onverwachtse internationale geopolitieke gebeurtenissen, zoals de burgeroorlog in Syrië en de oorlog in Oekraïne, hebben vooral impact op asielmigratie. De volatiliteit hiervan valt veelal samen met conflicten in herkomstlanden, zoals ook de oorlogen in voormalig Joegoslavië (1991-1999) of Afghanistan (1994-2001, 2021). Hierop heeft de Nederlandse overheid evenmin veel invloed.

Daarnaast zijn er nog andere factoren waarop het voor de overheid lastig sturen is, maar die deels kunnen verklaren waarom migranten naar een bepaald land komen. Daarbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de beeldvorming over de bestemmingslanden, maar ook de aanwezigheid van sociale netwerken zoals familie.[148]

Tegelijkertijd zijn er wel degelijk mogelijkheden, zij het beperkt, om als nationale overheid invloed uit te oefenen op het aantal, type en de verblijfsduur van migranten (zie ook bijlage C). Overheden kunnen verschillende maatregelen nemen om migratie te ontmoedigen dan wel te stimuleren, maar de mate waarin de overheid kan sturen verschilt per migratievorm.

Mogelijke nationale beleidsknoppen

De overheid heeft voor alle migratievormen beleidsknoppen tot haar beschikking. Daarmee bedoelen we de interventies vanuit de overheid die het mogelijk maken om migratiepatronen te beïnvloeden. De sturingsmogelijkheden voor asielmigratie, gezinsmigratie van buiten de EU en intra-EU-migratie zijn beperkter dan voor studiemigratie en arbeidsmigratie van buiten de EU. Nederland kan bij deze laatste vormen namelijk zelf wetten en regels maken waarmee bepaald kan worden wie op welke grond naar Nederland mag komen en dit desgewenst begrenzen. Toch zijn er bij alle vormen van migratie wel degelijk mogelijkheden om te sturen, maar de beleidsinstrumenten daarvoor zijn grotendeel te vinden in aanpalende beleidsdomeinen die impact kunnen hebben op migratiepatronen. Er is dus een verschil tussen direct migratiebeleid (o.a. toelatingscriteria) en indirect migratiebeleid. Het onderstaande overzicht geeft een opsomming van de belangrijkste beleidsinstrumenten binnen het migratiebeleid en daarbuiten, maar is niet uitputtend. In paragraaf 3.2 gaan we dieper in op de instrumenten voor asielmigratie en in paragraaf 3.3 op arbeidsmigratie van buiten de EU. Hieronder gaan we kort in op de overige drie vormen van migratie.

Asiel (zie paragraaf 3.2)

Migratiebeleid	**Andere beleidsterreinen**
Toelatingscriteria (vooral op EU-niveau)	Buitenlands beleid
Uitvoering van de regelgeving	Opvang in de regio en humanitaire hulp
Visumbeleid (vooral op EU-niveau)	Migratieakkoorden (vooral op EU-niveau)
Handhaving	Informatiecampagnes
Terugkeerbeleid	Grensbewaking (vooral op EU-niveau of met een aantal Schengenlanden)
Hervestiging	Aanpak mensensmokkel en -handel

Arbeidsmigratie van buiten de EU (zie paragraaf 3.3)

Migratiebeleid	**Andere beleidsterreinen**
Toelatingscriteria (quotum)	Arbeidsmarktbeleid
Uitvoering van de regelgeving	Economisch beleid
Rechtspositie	Sociale zekerheidsbeleid
Handhaving	Gezondheidszorg
	Onderwijs
	Vestigingsklimaat voor bedrijven
	Gezinsmigratiebeleid
	Fiscaal beleid
	Wervingscampagnes

EU-migratie (zie verderop in deze paragraaf)

Migratiebeleid	**Andere beleidsterreinen**

Uitvoering van de regelgeving	Arbeidsmarktbeleid
Handhaving	Economisch beleid
	Sociale Zekerheidsbeleid
	Gezondheidszorg
	Onderwijs
	Vestigingsklimaat voor bedrijven
	Fiscaal beleid
	Wervingscampagnes

Studiemigratie van buiten de EU (zie verderop in deze paragraaf)

Migratiebeleid	**Andere beleidsterreinen**
Toelatingscriteria	Onderwijsbeleid (aanbod en numerus fixus van (Engelstalige) opleidingen, instellingstarief
Uitvoering van de regelgeving	Huisvestingsaanbod
Rechtspositie	Wervingscampagnes
Handhaving	Arbeidsmarktbeleid

Gezinsmigratie van buiten de EU (zie verderop in deze paragraaf)

Migratiebeleid	**Andere beleidsterreinen**
Toelatingscriteria (vooral op EU-niveau)	Arbeidsmarktbeleid
Uitvoering van de regelgeving	Economisch beleid
Beleid voor kind, Partner en (groot)ouders	Sociale Zekerheidsbeleid
	Gezondheidszorg
	Onderwijs
	Integratiebeleid

Beleidsinstrumenten zijn ook te vinden in aanpalende beleidsdomeinen

Migratie binnen de EU

Wie wil nadenken over het beperken van aantallen migranten zou zich over migratie binnen de EU kunnen buigen: EU-migranten vormen immers het grootste aandeel in de migratie naar Nederland, veel groter dan het aantal asielmigranten (hoofdstuk 1). Direct migratiebeleid ten aanzien van EU-migranten ligt alleen ingewikkeld. Migratie van EU-burgers is een van de fundamenten van de Europese Unie en is sterk verankerd in het Unierechtelijke kader dat juist tot doel heeft om vrij verkeer van personen, goederen en diensten te vergemakkelijken. Aanpassingen van de EU verdragen en regelgeving kan alleen worden bereikt na een langdurig en moeizaam politiek onderhandelingstraject. Het inzetten van zo'n traject kan aanzienlijke negatieve economische gevolgen voor Nederland hebben. De overheid heeft op dit deelgebied dus geen beschikking over directe beleidsknoppen. Er zijn echter wel instrumenten op andere beleidsterreinen. Denk aan het industriebeleid: zetten we bijvoorbeeld in op sectoren die afhankelijk zijn van migranten? Denk ook aan het arbeidsmarktbeleid. Een arbeidsmarkt met veel flex- en uitzendwerk is vaak wel aantrekkelijk voor arbeidsmigranten, maar minder voor mensen die al in Nederland wonen.[149] De wetten, regels en afspraken op de arbeidsmarkt bepalen dus mede de patronen van arbeidsmigratie. Indirect migratiebeleid is daarnaast niet alleen mogelijk op nationaal niveau, maar ook

lokaal. Provincies kunnen ervoor kiezen in hun structuurplannen wel of geen ruimte te bieden aan bedrijvigheid die vooral afhankelijk is van EU-arbeidsmigranten. En gemeenten kunnen bijvoorbeeld meer of minder vergunningen afgeven aan bedrijven die enkel arbeidsmigranten in dienst nemen. Kortom, de directe handelingsperspectieven van de overheid zijn beperkt, of alleen inzetbaar tegen hoge economische of diplomatieke kosten. Maar beleid op andere beleidsterreinen is wel mogelijk (zie verder paragraaf 3.3).

Studiemigratie van buiten de EU

Ook studiemigratie kan beheerst worden, als die wens er is. De afgelopen jaren is het aantal buitenlandse studenten in Nederland sterk gestegen in Nederland. Dat brengt een grote uitdaging voor huisvesting met zich mee, gezien de woningnood in veel steden. Er zijn weinig directe sturingsmogelijkheden voor studiemigratie van buiten de EU. Op grond van de EU-Studierichtlijn moet een verblijfsvergunning worden verleend aan een student van buiten de EU/EER als die is toegelaten tot het hoger onderwijs en wordt voldaan aan de overige voorwaarden die in de richtlijn zijn gesteld. Het stellen van een quotum met een bovengrens op de afgifte van het aantal verblijfsvergunningen met als doel studie is daarom onverenigbaar met de richtlijn.[150] Er zijn echter wel indirecte mogelijkheden om studiemigratie getalsmatig te reguleren: via het beleidsterrein van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Regulering in het onderwijsbeleid (o.a. taal- en toelatingseisen en een verhoogd instellingstarief[151]) kan mogelijk zijn. n. Nu bepalen de Nederlandse hogescholen en universiteiten in hoge mate zelf wie zij als student of onderzoeker van buiten de EU/EER toelaten. Het is evident dat het al dan niet aanbieden van Engelstalige opleidingen, het al dan niet hanteren van een numerus fixus bij (Engelstalige) opleidingen en een hoger instellingstarief een effect zal hebben op het aantal buitenlandse studenten dat naar Nederland komt om te studeren. Deze maatregelen hebben overigens niet alleen impact op het aantal studenten van buiten de EU, maar ook deels op studenten van binnen de EU.

Gezinsmigratie van buiten de EU

Gezinsmigratie was in de periode 1999-2020 de meest voorkomende reden voor personen van buiten de EU om naar Nederland te migreren, maar deze vorm van migratie kent nog weinig beleidsruimte. De EU-Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86 heeft als doel gezinshereniging te bevorderen maar geeft lidstaten wel de mogelijkheid om al dan niet bepaalde voorwaarden te stellen. Nederland heeft daar in de periode 2003-2006 volop op ingezet door het invoeren van inburgeringsvoorwaarden in het buitenland, het aanscherpen van de leeftijdseis en inkomenseis. Dat zorgde destijds voor een sterke daling van de gezinsmigratie. Sommige voorwaarden hebben uiteindelijk niet standgehouden bij de rechter. Nederland heeft de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt dus bijna ten volle benut.[152] In de periode 2010-2012 heeft Nederland gepoogd om op Europees niveau draagvlak te creëren voor een aanscherping van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Dat heeft niet geleid tot een voorstel van de Europese

Commissie om die richtlijn aan te passen.
De overheid heeft ook instrumenten op het terrein van het integratiebeleid. Bijvoorbeeld de verplichting voor gezinsleden van de migrant om in het buitenland hun basisexamen inburgering met goed gevolg af te leggen en het instellen van verzwaarde voorwaarden voor de inburgeringsexamens in Nederland. Nederland heeft die verplichtingen al ingevoerd en heeft daarmee, op Denemarken na, de strengste inburgeringsvoorwaarden in de EU. Verder zullen ook zaken als het sociale stelsel, toegang tot onderwijs, gezondheidszorg en kansen op de arbeidsmarkt meewegen bij de keuze om gezinsleden al dan niet te laten overkomen naar Nederland of na verloop van tijd met het gezin weer vertrekken.[153] Maar al met al is de beleidsruimte voor gezinsmigratie beperkt.

Weten wat werkt: onvoldoende kennis over de effecten van beleidsinstrumenten

Het gebruik van richtgetallen kan ertoe bijdragen dat alle beleidsinstrumenten in de volle breedte in beeld komen zodat samenhangend beleid mogelijk is, al moeten resultaten wel toe te rekenen zijn tot de beleidsinspanningen(‘toerekeningsprincipe’). Alvorens al dan niet een richtgetal te formuleren moeten dus de beschikbare beleidsknoppen bekend zijn, net als een reële inschatting van wat de impact van het gebruik daarvan zal zijn. Het is daarom van belang om de ontwikkelingen in de migratiebewegingen naar en vanuit Nederland goed te meten en de effecten daarvan in kaart te brengen. Verder is het belangrijk om de rol die beleidsinterventies daarbij spelen te kwantificeren, en om prognoses, ramingen of scenario’s voor toekomstige ontwikkelingen op te stellen. Vervolgens kan mede op basis van dergelijke kennis een richtgetal worden opgesteld, waarvan het ook duidelijk is hoe dit kan worden gerealiseerd.

Prognoses op het migratieterrein

Op het migratieterrein worden verschillende prognoses/ramingen/scenario's gemaakt. Het CBS maakt jaarlijks een prognose voor de ontwikkeling van de Nederlandse bevolking in de komende 50 jaar inclusief immigratie en emigratie die apart staan weergegeven.[154] het ministerie van Justitie en Veiligheid maakt twee keer per jaar de Meerjaren Productie Prognose migratieketen (MPP) met daarin een verwachting voor het aantal asielaanvragen, het aantal reguliere aanvragen en het aantal naturalisatieverzoeken voor de komende 5 jaar.[155] De MPP is een keten overstijgende prognose en wordt gebruikt om ramingen op te stellen voor de begroting. De IND en het COA maken ook eigen prognoses. De IND stelt ook drie keer per jaar de Migratieradar op in samenwerking met ketenpartners. Dit product bevat de recente ontwikkelingen en verwachtingen voor de korte termijn van asiel-gerelateerde migratie.[156] Op EU-niveau wordt gewerkt aan modellen om internationale (asiel)migratie beter te kunnen voorspellen.[157]
Prognoses komen vaak niet (helemaal) uit aangezien bepaalde factoren die een grote invloed hebben op migratiebewegingen (geopolitieke en economische ontwikkelingen) zich moeilijk laten voorspellen. Het gebruik van prognoses kan bijdragen tot een betere afstemming tussen het nationale beleid en wat lokaal nodig is. Wie weet hoeveel statushouders er over twee jaar zijn, weet ook beter welke inburgeringsinspanning gedaan moet worden. Het gebruik van prognoses, ramingen of scenario's kan ook een logisch startpunt vormen voor het proces om te komen tot een richtgetal. Indien een prognose hoger of lager uitvalt dan de gewenste omvang van de migratie dan betekent dat beleidsinterventies nodig zijn.

Het is nog onduidelijk welke directe en directe beleidsknoppen er precies zijn

Er zijn veel cijfers beschikbaar op nationaal (vooral CBS) en op Europees niveau (vooral Eurostat) om de meeste migratiebewegingen in kaart te brengen, waarbij er uiteraard wensen zijn voor specifiekere gegevens en betere kwaliteit van data. De *Staat van de Migratie*[158] geeft een rijk beeld van alle informatie die al beschikbaar is. Er wordt echter niet of nauwelijks systematisch onderzocht welke factoren een rol spelen bij de migratiebewegingen, wat hun precieze invloed is en welke beleidsknoppen er zijn om die factoren te beïnvloeden. Onze inventarisatie is zeker niet alomvattend (bijlage C). Er ligt nog een opgave om goed in kaart te brengen welke beleidsknoppen er zijn – zowel op het betreffende migratieterrein als op andere beleidsterreinen – en welke impact het gebruik daarvan zal hebben. Het is vooral van belang te kijken naar de dwarsverbanden tussen het migratieterrein en aanpalende terreinen. Soms zijn (ook tweede en derde orde) effecten van maatregelen lastig te bepalen om de 'prijs' van een beleidsoptie goed te doorgronden.[159]

Samenvattend: beleidsruimte bepalend voor inzet richtgetallen

Wie richtgetallen in het migratiebeleid wil gebruiken moet voldoende mogelijkheden hebben om daadwerkelijk te sturen. Anders is de kans groot dat streefcijfers niet gehaald worden en de overheid haar eigen teleurstelling

organiseert. Door de complexiteit van migratiepatronen en het gewicht van externe factoren is het van belang dat alle betrokkenen erkennen dat nationale sturing maar voor een deel mogelijk is. Daarbij verschilt het per migratievorm in welke mate de nationale overheid migratiepatronen kan beïnvloeden. Naast directe instrumenten in het migratiebeleid is er via andere beleidsterreinen ook de mogelijkheid tot indirect migratiebeleid.
In de volgende twee paragrafen gaan we dieper in op twee typen migratie: asielmigratie en arbeidsmigratie van buiten de EU. We bekijken in hoeverre richtgetallen – quota of streefcijfers - behulpzaam zijn en wat we kunnen leren van het gebruik daarvan in andere landen.

3.2 Asielmigratie: geen quota, realisme in streefcijfers

Van belang is dat het opvangen van vluchtelingen primair een humanitair doel dient: het is nooit bedoeld als economisch doel, het komt voort uit medemenselijkheid. Sinds de Tweede Wereldoorlog is de opvang van vluchtelingen door de opeenvolgende regeringen gezien als een humanitaire opdracht. Nederland is daarbij gebonden aan het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951 en het Protocol 1967, het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en het EU-asielrecht. Deze internationale verdragen en Europese regelgeving omvatten diverse rechten zoals het recht op asiel[160], het recht op menswaardige opvang, het verbod op refoulement (terugsturen van mensen die gevaar lopen) en het recht op een asielprocedure met effectieve rechtsmiddelen. Op grond van deze verdragen en regelgeving is het gebruik van quota met een harde bovengrens voor het aantal asielmigranten dat spontaan naar Nederland komt niet mogelijk. Bij iedereen die in Nederland asiel aanvraagt moet op basis van deze verdragen en de regelgeving individueel worden getoetst of hij/zij recht heeft op bescherming.[161]

Casus: Zweedse kwantitatieve doelstelling

In 2019 is in Zweden een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld met de opdracht om een toekomstbestendig en duurzaam migratiebeleid voor te stellen. Één politieke partij, Nya Moderaterna, stelde voor om hierin een kwantitatieve doelstelling, een bovengrens, voor het aantal asielaanvragen mee te nemen: op jaarbasis zou het aantal asielaanvragen in de pas moeten lopen met het aantal in andere Scandinavische landen (naar rato van de bevolkingsomvang). Overschrijding van de bovengrens zou dan tot aanscherping van de asielwetgeving dwingen. Een dergelijk 'volumedoelstelling' werd niet door alle partijen omarmd. Wel was er steun voor het streven om het aantal asielaanvragen in de pas te laten lopen met andere Scandinavische landen of EU-lidstaten. Tegelijkertijd bestond de vrees dat een kwantitatieve doelstelling zou leiden tot een absoluut plafond, hetgeen in strijd is met het internationale vluchtelingenrecht. De benodigde verdere aanscherping van de asielwetgeving bij dreigende overschrijding zou niet passend zijn. De Zweedse regering heeft uiteindelijk gekozen om geen kwantitatieve doelstelling te formuleren.

De kans is zeer reëel dat de rechter een streep zet door een asielquotum

Tornen aan deze internationale instrumenten om mensenrechten teniet te doen of rechten van vluchtelingen niet langer te waarborgen, past niet binnen het streven

en de verplichting om de internationale rechtsorde te waarborgen en mensenrechten te respecteren.[162] Vanuit die visie is Nederland immers partij geworden bij die verdragen. Een andere reden waarom het gebruik van een quotum niet is aan te bevelen, is dat het gebruik ervan ontwrichtend kan werken. De kans is zeer reëel dat de rechter een streep zet door regelgeving met een asielquotum of asielbeslisstop, waardoor het migratiebeleid elke keer op korte termijn en ad hoc moet worden aangepast. Dat is overigens niet alleen zo in Nederland maar ook in andere Europese landen (zie casus België). Daarom is in Zweden (zie casus) en Duitsland (verderop in de tekst) besloten geen quota in te voeren wat betreft asiel. Van een toekomstgericht en samenhangend migratiebeleid kan immers geen sprake zijn als dat strijdig is met internationale en Europese regelgeving.

Casus: Belgisch asielquotum

Op 22 november 2018 beperkte de Belgische Dienst Vreemdelingenzaken de mogelijkheid tot het doen van een asielaanvraag tot eerst 60 en later maximaal 50 aanvragen per dag. Dit op mondelinge instructie van toenmalige staatssecretaris voor Asiel en Migratie Theo Francke (N-VA) om zo de aantrekkelijkheid van België als asielbestemming te beperken.[163] Een aantal ngo's stapte naar de rechter omdat deze maatregel de toegang tot asiel voor een grote groep feitelijk onmogelijk zou maken. De Belgische Raad van State stelde hen in het gelijk. Het recht op asiel is een grondrecht en een dergelijk quotum maakt het volgens de hoogste rechter 'overdreven moeilijk' om dat grondrecht uit te oefenen.[164] De quotumregeling werd vervolgens teruggedraaid. Wel was het maximale aantal aanvragen dat dagelijks kon worden verwerkt gedurende een maand nog beperkt tot 150 per dag, maar dit betrof een capaciteitsprobleem. Vanaf februari 2019 was het weer mogelijk om direct een asielaanvraag in te dienen.[165]

Quota voor hervestiging in Nederland

Nederland heeft wel een vrije keuze om zelf het aantal asielmigranten via gereguleerde kanalen als hervestiging en (andere) humanitaire programma's te bepalen. Deze vorm van geplande asielmigratie betreft een vrijwillige bijdrage vanuit solidariteitsoverwegingen richting vluchtelingen en de (overbelaste) landen van eerste opvang. Het Nederlandse migratiebeleid kent momenteel een quotum voor hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen. In de huidige kabinetsperiode is het streven om dit quotum, onder voorwaarden, te verhogen van 500 naar 900 hervestigingsplaatsen op jaarbasis.[166]

Als Nederland wel quota voor asielmigratie wil gebruiken zal dus het VN Vluchtelingenverdrag moeten worden gewijzigd of opgezegd. Ondanks de hoge diplomatieke, politieke, economische en humanitaire kosten weerklinkt de roep om het Vluchtelingenverdrag op te zeggen of aan te passen. Omdat dit verdrag uit 1951 niet meer van deze tijd zou zijn. Omdat het nooit bedoeld zou zijn geweest voor de huidige aantallen vluchtelingen en omdat het Nederland zou beperken om eigen keuzes te maken in het asielbeleid. Vaak onderbelicht is dat diezelfde verdragen over tijdloze fundamentele rechten gaan en juist het instrument zijn voor een internationale en solidaire oplossing.

De bescherming van vluchtelingen is niet enkel een Europees maar juist een mondiaal vraagstuk. Het merendeel van de vluchtelingen zoekt toevlucht in de vaak armere regio's rondom het land van herkomst.[167] Het is dan ook van belang dat deze landen hun grenzen openhouden, bescherming blijven bieden en zich hierbij gesteund weten door de rest van de wereld. Het Vluchtelingenverdrag is overigens zeker niet perfect: zo ontbreekt bijvoorbeeld een concreet verdeelmechanisme.

De adviesraad vindt het belangrijk dat Nederland partij is en blijft bij het Vluchtelingenverdrag. Nederland is sinds 1956 aangesloten bij dit VN-verdrag en dit verdrag vormt met andere normatieve multilaterale verdragen het fundament van de internationale rechtsorde. Artikel 90 van de Nederlandse Grondwet geeft de regering zelfs expliciet de taak om de internationale rechtsorde te bevorderen. Hieronder valt ook het waarborgen van mensenrechten en het bevorderen van de naleving van internationale regels. De werking van het Vluchtelingenverdrag verzwakken of het verdrag opzeggen gaat daarmee in tegen de Nederlandse Grondwet.[168]

Bovendien zal een eventueel opzeggen van het VN-Vluchtelingenverdrag onvoldoende zijn. In het Unierecht en via het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) is het asielrecht namelijk veel meer uitgewerkt en gaan de afspraken ook verder dan de rechten en verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag. De ondergrenzen van het Unierecht vormen daarmee een kritische factor bij nationale sturingsmogelijkheden om asielmigratie te beperken. Dit verandert enkel bij uittreding uit de Unie (Nexit) en/of via het wijzigen of opzeggen van internationale en Europese verdragen zoals het EVRM. Alleen dan kan op nationaal niveau worden bepaald hoeveel asielmigranten Nederland toelaat. Maar de diplomatieke, politieke, economische en humanitaire kosten van uittreding en opzegging uit de Europese Unie zijn eveneens hoog.

Streefcijfers als instrument in het asielbeleid: lessen uit het buitenland

In het voorgaande is uiteengezet dat in het asielbeleid de inzet van harde quota vanwege de consequentie van uittreden uit de EU en het EVRM dus niet raadzaam en zelfs ongewenst is. Zijn streefcijfers dan misschien wel behulpzaam in het asielbeleid? Tot op heden is er in enkele Europese landen gebruik gemaakt van streefcijfers voor asielmigratie als onderdeel van een politieke afspraak. In Duitsland, Oostenrijk en in het Verenigd Koninkrijk zijn hiervan voorbeelden te vinden. In landen buiten Europa, zoals Canada, waar met streefcijfers wordt gewerkt, vallen asielzoekers er juist niet onder maar wel uitgenodigde vluchtelingen.

Wat kunnen we leren van andere landen? Duitsland hanteerde, zoals in het vorige hoofdstuk beschreven, in de periode 2018-2021 een streefcijfer met een bovengrens, een zogeheten ‘bandbreedte’ van 180.000-220.000 voor asielmigranten, ook wel ‘migratiecorridor’ (*Zuwanderungskorridor)* genoemd.[169]

Deze migratiecorridor was de uitkomst van een politieke afspraak die door de coalitiepartijen CDU/CSU en SPD werd vastgelegd in het coalitieakkoord van 2018.[170] Dat leidde tot politieke rust op het asieldossier. Er ontstond wel onenigheid over de vraag wie wel en wie niet meegerekend zouden moeten worden in de cijfers – afbakeningskwesties zijn vaak een probleem en inzet van politiek (hoofdstuk 2). Er was verschil van mening over de vraag of in Duitsland geboren kinderen van asielmigranten wel of niet meegerekend dienden te worden in de migratiecorridor. Het gevolg was dat er zowel berekeningen met als zonder pasgeborenen circuleerden. De huidige Duitse coalitiepartijen, SPD, Bündnis 90/Die Grünen en FDP hebben geen nieuw richtgetal voor asielmigratie opgenomen in hun coalitieakkoord van december 2021.

In Oostenrijk zijn de federale staat, de provincies, steden en gemeenten op de Asieltop van 20 januari 2016 overeengekomen om voor de periode 2016-2019 jaarlijkse bovengrenzen in te stellen voor het aantal ontvankelijke asielprocedures (2016: 37.500; 2017: 35.000; 2018: 30.000; 2019: 25.000). De limieten waren juridisch en bestuurlijk niet bindend. Het zou derhalve aan de politiek zijn om consequenties te verbinden aan overschrijding van de limieten. Net als in Duitsland heeft de nieuwe regering in Oostenrijk het gebruik van bovengrenzen niet voortgezet. Het was dus tijdelijk van aard.

Richtgetallen kunnen een stimulans zijn voor meer samenhangend beleid en samenwerking tussen overheidsorganisaties

Van belang is dat de limieten in Oostenrijk en Duitsland gedurende de geldigheidsduur nooit zijn bereikt. Het is de vraag hoe de reactie vanuit de politiek en de samenleving zou zijn geweest als deze streefcijfers nog steeds hadden gegolden in februari 2022, toen grote aantallen Oekraïense vluchtelingen onderdak zochten. Zou deze groep dan wel of niet meetellen als asielzoeker? Het is bovendien bijna onmogelijk vast te stellen of de streefcijfers in deze landen enig effect hebben gehad op het aantal ontvankelijke asielprocedures omdat in dezelfde periode het aantal asielmigranten dat naar Europa kwam over de hele linie afnam.[171] In Nederland, een land zonder streefcijfers, verminderde het aantal asielmigranten evenzeer.

Een ander verondersteld voordeel van het werken met richtgetallen, naast politieke rust, is dat het een stimulans vormt voor een meer samenhangend beleid en voor samenwerking tussen overheidsorganisaties (zie hoofdstuk 2). In zowel Duitsland als Oostenrijk lijkt dat te zijn gerealiseerd. In Duitsland waren afspraken gekoppeld aan een set van maatregelen op diverse beleidsterreinen die voor de realisatie van de streefcijfers zouden moeten zorgen. Door de nadruk te leggen op acties en ambities ontstond er geen fixatie op het richtgetal zelf. In Oostenrijk stimuleerde het gebruik van richtgetallen overheidsorganen op nationaal, regionaal en lokaal niveau om onderling afspraken te maken.

Directe beleidsinstrumenten asielmigratie

Asielmigratie wordt met name gedreven door externe factoren zoals conflicten en geweld. Die fluctueren in hevigheid en dus schommelt het aantal asielmigranten dat zich jaarlijks in Nederland meldt. Daardoor berust het behalen van streefcijfers voor deze vorm van migratie grotendeels op toeval. De resultaten van het gevoerde beleid kunnen dan ook nauwelijks worden toegerekend aan het kabinet of een bewindspersoon. Als overwogen wordt streefcijfers in te zetten in het asielbeleid, dan is het verstandig om ze vooral te zien als een inspanningsverplichting waarbij samenhangende acties in beeld komen. Wat zouden die beleidsopties kunnen zijn en wat weten we over de effectiviteit ervan? De hiernavolgende opsomming van beleidsinstrumenten is niet uitputtend, maar het maakt wel duidelijk dat er een lange adem nodig is om effect te sorteren. Hoewel er geen quick fixes zijn in het asielbeleid, is het wel mogelijk om meer inzet te plegen.

Strengere toelatingscriteria

Nederland kan ervoor kiezen zich via strengere wet- en regelgeving en een stringentere uitvoering van beleidsregels en operationele richtlijnen minder aantrekkelijk te maken als opvangland, voor zover dit kan binnen het kader van de EU-wetgeving (minimumnormen) en internationale verdragen. Zweden deed dat bijvoorbeeld. Vóór het aanscherpen van de Zweedse asielwetgeving in 2016 was deze ruimhartiger voor asielzoekers dan de Nederlandse wetgeving en na aanscherping juist minder ruimhartig. Na een piek van meer dan 160.000 asielaanvragen in 2015, heeft Zweden in 2016 de asielwetgeving tijdelijk, voor een periode van drie jaar, aangescherpt.[172] In ditzelfde jaar leidde dat tot een terugval van meer dan 80% ten opzichte van het aantal asielaanvragen in 2015. Ook in veel andere EU-lidstaten was een daling zichtbaar maar wel in mindere mate (in Nederland was dat ruim 50%). Die EU-brede daling kwam vooral doordat het moeilijker was geworden voor irreguliere migranten om naar de EU te komen en vervolgens door te reizen binnen de EU om asiel aan te vragen, als gevolg van de implementatie van de EU-Turkije overeenkomst en de sluiting van de Balkan route.[173] De Zweedse regering is van mening dat deze daling van het aantal asielaanvragen het gevolg is van de strengere nationale wet- en regelgeving, maar dat verklaart waarschijnlijk slechts een deel van de daling.[174] De tijdelijke wet werd vervolgens met twee jaar verlengd tot 2021, waarbij de regering opmerkte dat deze wet ook dient ter voorkoming van de komst van grote aantallen asielzoekers naar Zweden (afschrikwekkende werking).[175] De tijdelijke wet is daarna niet meer verlengd. Het Zweedse voorbeeld laat zien dat er gestuurd kan worden via strengere toelatingscriteria. Ook al is de ruimte daartoe zeer beperkt, het kan toch impact hebben. De impact voor Nederland zal echter wel veel minder zijn omdat Nederland, anders dan Zweden destijds, niet ver boven de Europese minimale asielnormen zit.

Korte en zorgvuldige asielprocedures en integrale aanpak terugkeerbeleid

Een kordate en integrale aanpak van het terugkeerbeleid is een van de elementen die invloed kan hebben op asielmigratie.[176] Uit onderzoek blijkt dat een zorgvuldige en niet te lange asielprocedure de terugkeerbereidheid kan vergroten.[177] Niet te kort, want dan heeft de asielzoeker het gevoel dat er niet zorgvuldig is gekeken naar zijn of haar zaak. Niet te lang, want dan neemt de vertrekbereidheid zienderogen af.[178] Bewaring – als ultimum remedium – is effectief, maar dan moet vertrek ook redelijk voortvarend opgepakt worden.[179] Nederland is voor terugkeer echter afhankelijk van medewerking van de vreemdeling én de landen van herkomst. Sommige landen werken niet mee aan gedwongen vertrek, alleen als hun burgers zeggen vrijwillig terug te willen geeft de ambassade reispapieren af.

In het terugkeerbeleid zijn enige successen geboekt. Zo daalde de asielmigratie vanuit bepaalde 'veilige landen van herkomst' (zoals Albanië en Georgië) sterk in 2016/2017, nadat Nederland meer en snellere terugkeer naar die landen had gerealiseerd. Daarentegen was er geen daling zichtbaar in de asielmigratie vanuit de veilige landen van herkomst waarmee de terugkeersamenwerking zeer moeizaam was (zoals Marokko en Algerije).[180] Bij die landen kan Nederland inzetten op betere samenwerking via een strategische landenbenadering migratie.[181] Om de terugkeer te bevorderen maakt Nederland dan afspraken met herkomstlanden over terugkeersamenwerking. Zo is volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken de relatie met Marokko recent verbeterd en wordt er ook gesproken over het thema van terugkeer naar Marokko.[182] Uit onderzoek van het WODC blijkt dat juridisch bindende bilaterale terugkeerovereenkomsten met herkomstlanden de mate van terugkeer met 5 tot 10% verhogen. Terugkeerovereenkomsten die in EU-verband worden afgesloten, blijken echter geen aantoonbaar effect te hebben op de mate van zelfstandige en gedwongen terugkeer.[183]

Daarnaast is er meer beleidsmatige ruimte om in te zetten op vrijwillige vertrekprogramma's [184] waarbij bijvoorbeeld ingezet kan worden op diverse pre-terugkeermaatregelen zoals counseling, medische of psychologische bijstand, maar ook financiële, juridische en logistieke ondersteuning voor het reizen. Vrijwillige terugkeer heeft altijd de voorkeur: het is beter voor de persoon in kwestie aangezien die onder meer detentie kan vermijden, en voor de Nederlandse overheid is het een goedkopere, administratief minder belastende en meer humane optie om onrechtmatig verblijf te beëindigen.[185] Vrijwillige terugkeer is afhankelijk van instemming en medewerking van de persoon in kwestie die vaak een fundamenteel andere kijk heeft op terugkeer dan de Nederlandse overheid.[186] Dit maakt dat overheden en ngo's vrijwillige vertrekprogramma's niet zonder meer in kunnen zetten als middel om immigratie te controleren. Soms blijken vrijwillige terugkeerprogramma's door financiële prikkels zelfs immigranten aan te trekken.[187]

Migratiebeleid is ook buitenlandbeleid

Indirect Beleid

Buitenlandse betrekkingen en buitenlandbeleid

Het succes van het terugkeerbeleid hangt dus ook samen met in hoeverre Nederland in de buitenlandse betrekkingen goodwill kan kweken om migratieafspraken te maken en terugkeer soepel te laten verlopen.[188] Migratiebeleid is daarmee dus ook buitenlandbeleid. Meer concreet gaat het dan om migratiepartnerschappen met derde landen die materieel voldoen aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag om migratiestromen te beheersen en terugkeer te realiseren. In ruil voor bijvoorbeeld afspraken over handel, hulp, steun bij opvang en tijdelijke legale en circulaire arbeidsmigratie worden afspraken gemaakt om uitgeprocedeerde asielzoekers uit deze landen terug te nemen en irreguliere migratie tegen te gaan. Tegelijkertijd kunnen aan landen die niet meewerken instrumenten worden onthouden die voor hen van belang zijn, bijvoorbeeld visa. Het asielsysteem trekt ook mensen uit veilige landen aan die geen internationale bescherming nodig hebben: mensen die op de vlucht zijn voor uitzichtloosheid, niet voor oorlog, geweld en vervolging. Voor de meesten van hen is asielbescherming niet bedoeld, maar dat moet in een snellere asielprocedure eerst vastgesteld worden.[189] Deze groep veiligelanders (naar schatting 4 procent van eerste asielaanvragers in 2021)[190] heeft weinig steun van de bevolking: de draagkracht van de samenleving wordt op de proef gesteld (hoofdstuk 2). Nederland kan meer consequenties verbinden aan het niet terugnemen van asielzoekers door sommige veilige landen. Die inzet vergt echter een lange adem en veel investeringen in relaties.

Betere grensbewaking

De EU heeft om haar buitengrenzen beter te bewaken het grensagentschap Frontex fors opgeschaald met meer mankracht en meer financiële middelen. Betere bewaking van de buitengrenzen vermindert het aantal migranten dat naar Nederland kan doorreizen om hier een asielaanvraag in te dienen. Het migratievraagstuk kan echter niet worden vernauwd tot een vraagstuk van grensbewaking: het antwoord daarop moet zijn ingebed in een samenhangend buitenlands beleid.[191] Bovendien kan men nog steeds asiel aanvragen aan de buitengrenzen.

Nederland maakt zich in de EU sterk voor een grensprocedure, waarmee de asielzoekers aan de buitengrenzen worden vastgehouden zodat ze hun asielaanvraag daar doen. Dat moet voorkomen dat ze doorreizen.[192] Nederland gaat ook z'n nationale grenzen intensiever controleren.[193] Dat mag, zolang het maar niet systematisch gebeurt. Het Mobiel Toezicht Vreemdelingen (MTV) en ook binnengrenscontroles zijn geen instrumenten om het aantal asielaanvragen te

beperken. Wanneer iemand tijdens MTV wordt aangetroffen, behoudt hij de mogelijkheid asiel aan te vragen.

Opvang in de regio

Er bestaat in Nederland grote maatschappelijke en politieke steun om ervoor te zorgen dat mensen die te maken hebben met geweld en conflict in de eigen regio worden opgevangen.[194] Opvang in de regio vindt in de praktijk al plaats: 60% van de ontheemden blijft in eigen land en van de 40% internationaal ontheemden gaat het overgrote deel naar buurlanden.[195] 12% komt naar Europa en 0,5% naar Nederland. Van alle ontheemden die naar Europa komen, gaat dus 4% naar Nederland.[196] Er is weinig wetenschappelijk onderzoek bekend over hoe opvang in de regio verder versterkt kan worden. Vooralsnog zijn er weinig aanwijzingen dat opvang in de regio mensen ervan zou weerhouden (verder) te migreren: er zijn immers weinig voorzieningen en kansen.[197] Tegelijkertijd is bekend dat door het vergroten van de kansen in landen van herkomst, bijvoorbeeld door ontwikkelingssamenwerking, een verbetering van de omstandigheden allereerst zal leiden tot meer migratie omdat mensen middelen en mogelijkheden krijgen om zich te verplaatsen. Migratie is nu eenmaal niet weggelegd voor de allerarmsten. Pas op een veel langere termijn kan economische ontwikkeling leiden tot minder migratie. Wel zijn er aanwijzingen dat uitkeringssteun voor arme gezinnen, goede sociale voorzieningen, goed onderwijs, goede gezondheidszorg de migratie-aspiraties kunnen verminderen.[198] Wie wil inzetten op meer opvang in de regio zal dus veel investeringen moeten plegen.

Ten slotte is er weinig bekend over de effecten van informatiecampagnes om mensen te overtuigen niet naar Nederland te reizen. Wel is duidelijk dat informatie van overheden als weinig geloofwaardig wordt gezien door migranten.[199]

Ook op EU-niveau gaat meer ingezet worden op migratieafspraken met derde landen

Beperkte legale migratie kanalen en circulaire migratieregelingen

Het ontwikkelen van legale migratiekanalen, bijvoorbeeld voor studie- of arbeidsmigratie, kan een waardevolle bijdrage leveren aan de Nederlandse economie en samenleving en kan tegelijk afspraken over terugkeer- en overname met derde landen bevorderen. Hier is de gedachte dat *beperkte* reguliere migratie landen in Afrika en Azië kan bewegen mee te werken aan terugkeer van irreguliere migranten.[200]

Ook op EU-niveau gaat meer ingezet worden op migratieafspraken met derde landen waarbij legale migratiekanalen en circulaire migratieregelingen een rol spelen. Het voorstel van de Europese Commissie om 'Talentpartnerschappen' te ontwikkelen kan bijdragen aan een integrale benadering van migratiesamenwerking, waar ook het tegengaan van irreguliere migratie en

effectieve terugkeersamenwerking onderdeel van zijn.[201] In Duitsland is daarom ingezet op afspraken met landen in de Westelijke Balkan.

Reguliere kanalen om irreguliere migratie te voorkomen: Duitsland en Westelijke Balkan

Duitsland heeft sinds 2016 een Westelijke Balkan regeling voor arbeidsmigranten uit Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Noord-Macedonië en Servië. Deze regeling is eind 2020 verlengd tot 31 december 2023, met introductie van een quotum voor maximaal 25.000 arbeidsmigranten uit deze vijf Balkanlanden samen per jaar. Dit is de uitkomst van een politiek compromis (politieke rust). Het doel is het ontwikkelen van legale migratiekanalen om irreguliere asielmigratie uit de Westelijke Balkanlanden te adresseren. Daarnaast heeft het federale agentschap voor Arbeid overeenkomsten met Georgië en Moldavië gesloten met quota voor 5.000 seizoenarbeiders uit Georgië en 500 seizoenarbeiders uit Moldavië. Dit vervult de behoefte aan tijdelijke seizoensarbeid.

De adviesraad denkt dat meer beleidsmatige schotten tussen asiel- en reguliere migratie weggenomen kunnen worden. Asielzoekers hebben te maken met lange procedures en mogen de eerste zes maanden niet werken, daarna slechts 24 weken in een tijdsbestek van 52 weken. Nederland kan lessen trekken uit de opvang en activering van de Oekraïense ontheemden die – anders dan asielzoekers – geen werkvergunning in Nederland nodig hebben. Daarom heeft een aanzienlijk deel van de Oekraïense vluchtelingen werk gevonden in Nederland.[202] De adviesraad adviseerde eerder om de wettelijke 24-weken bepaling te schrappen omdat die nadelig is voor de integratiekansen van statushouders.[203] Op het moment dat asielzoekers mogen werken en een bijdrage leveren aan de samenleving zijn mensen positiever over immigratie. Meer fundamenteel kan de vraag gesteld worden of asielzoekers in specifieke gevallen en/of beroepen niet toegelaten kunnen worden als arbeidsmigranten, wat de asielprocedures zou kunnen ontlasten.

Asielbeleid in Europees verband

Asielbeleid is vooral Europees beleid. Wie streefcijfers wil introduceren voor asielbeleid zal vooral op Europees niveau moeten investeren in samenhangend Europees en nationaal beleid. Er zijn twee akkoorden nodig om de impasse inzake het Europese asielbeleid te doorbreken,[204] adviseerde de Adviescommissie Internationale Vraagstukken (AIV): een akkoord intern tussen de lidstaten van de Unie onderling en een akkoord extern met buitenlandse partnerlanden.[205] Dat vergt opnieuw inspanningen op het externe vlak. Het kabinet heeft zich voorgenomen migratie-afspraken te maken met 'veilige derde landen' om migranten tegen te houden en op te vangen. De ‘Turkije-deal’ uit 2016 dient daarbij als blauwdruk. De EU-lidstaten sloten in 2016 een overeenkomst met Turkije om grootschalige migratie naar de EU te voorkomen. In ruil voor miljarden aan financiële steun voor de opvang van asielzoekers en vluchtelingen en afschaffing van de visumplicht voor Turkse onderdanen, beloofde Turkije de grenzen strenger te bewaken om doorstroom naar de EU te beperken.[206] Ondanks

de zichtbare effectiviteit van deze deal op de omvang van migratie naar Nederland is inmiddels gebleken dat er verschillende nadelen aan kleven voor de rechten van asielzoekers en vluchtelingen.[207] Volgens de architect van de deal, Gerald Knaus, is er al sinds maart 2020 niks meer van over.[208] Toch is het volgens hem de enige manier om orde te scheppen in irreguliere migratie. Hervestiging in een ordelijke procedure zou een enorme stap voorwaarts zijn ten opzichte van de chaos van de laatste jaren: bescherming, snellere integratie en minder gevaarlijke reizen over de zee. Andere voorbeelden om stappen voorwaarts te zetten zijn de *Global Compact on Refugees* en het *EU Resettlement Framework*.[209] Deze instrumenten beogen samenwerking en een bredere verantwoordelijkheidsverdeling. Dat is een belangrijke aanvulling op het Vluchtelingenverdrag dat geen verdelingsmechanisme kent.

Daarnaast kan meer ingezet worden op interne samenwerking met EU-lidstaten. Asielzoekers die de EU op irreguliere wijze inreizen, blijven vaak niet in de lidstaat waar zij aankomen. Het lukt Nederland echter amper om andere lidstaten aan deze 'Dublin-verordening' te houden en vreemdelingen verdwijnen vaak voordat een Dublin-overdracht heeft kunnen plaatsvinden. Het Dublin-systeem bepaalt dat binnen de EU één lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag die is ingediend in één van de lidstaten en stelt de criteria op grond waarvan welke lidstaat verantwoordelijk is. In de praktijk zorgt dat dus voor een ongelijke verdeling in verantwoordelijkheden tussen lidstaten. De adviesraad heeft in 2015 daarom geadviseerd het aan te vullen met een permanent herverdelingsmechanisme – zoals in 2016 ook is voorgesteld door de Europese Commissie – en onder welke voorwaarden dit zou kunnen functioneren.[210] Tot op heden hebben de lidstaten hierover geen overeenstemming bereikt.

Tot slot heeft Oostenrijk de EU opgeroepen om *external processing* van asielaanvragen in veilige derde landen, zoals de Deense en Britse plannen met Rwanda, te onderzoeken.[211] *External processing* gaat uit van de veronderstelling dat er een veilig gebied buiten het grondgebied van de EU is, waar een EU-lidstaat of de EU asielverzoeken om internationale bescherming in behandeling kan (laten) nemen en beoordelen. De adviesraad adviseerde de regering in 2010 over *external processing*.[212] Kern van het advies is dat EU-afspraken en clausules in internationale verdragen maken, dat voor oprichting van asielcentra in landen buiten de EU nog steeds de wettelijke basis ontbreekt en in strijd is met EU-richtlijnen waar Nederland aan gebonden is. Daarom is het – anders dan voor Denemarken – geen beleidsoptie voor Nederland.[213] Naast het creëren van een 'EU-proof' wettelijke basis zijn er ook praktische bezwaren omdat het veel tijd, moeite en geld zou kosten om te realiseren.[214]

Zonder effectieve beleidsinstrumenten zal het behalen van het streefcijfer grotendeels op toeval berusten

Samenvattend: terughoudend gebruik streefcijfers bij asielmigratie

De inzet van richtgetallen biedt kansen: een beter geïnformeerd debat op basis van cijfers, tijdelijke politieke rust door afspraken met verschillende politieke partijen (zoals in Duitsland en Oostenrijk) en meer samenhang in het migratiebeleid. Maar de risico's zijn groter. Zonder effectieve beleidsinstrumenten zal het behalen van het streefcijfer grotendeels op toeval berusten en kunnen de resultaten niet aan het gevoerde beleid worden toegerekend. Gegeven de beperkte nationale beleidsruimte, de hoge volatiliteit van asielmigratie door veranderlijke (politieke) omstandigheden elders in de wereld en het feit dat asielmigratie in Nederland een sterk gepolitiseerd beleidsonderwerp is, concludeert de adviesraad dat een streefcijfer als bovengrens voor het aantal asielmigranten dat naar Nederland komt aanzienlijke risico's met zich meebrengt.
Mocht toch overwogen worden om met streefcijfers te werken in het asielbeleid, dan kunnen de asielprognoses die nu al gemaakt worden daarbij een rol spelen. Daarnaast is heldere en eerlijke communicatie essentieel: het zijn vooral ambities waarnaar gestreefd wordt, de sturingsmogelijkheden op de uiteindelijke resultaten zijn beperkt en vergt veel inzet en een lange adem. Het zou moeten gaan om heldere inspanningsverplichtingen. Er zijn in het asielbeleid meerdere beleidsknoppen (vooral via aanpalende beleidsterreinen) om aan te draaien, zij het allemaal met beperkte ruimte. Dat vergt veelal een langdurige inzet. Daarbij is het nodig om meer zicht te krijgen op de effecten van de verschillende beleidsinstrumenten.

3.3 Arbeidsmigratie van buiten de EU: streefcijfers als onderdeel van brede welvaartsbenadering

Het arbeidsmigratiebeleid voor migranten uit derde landen bestaat uit kennismigratie en uit 'overige arbeidsmigratie' dat strikter gereguleerd is en waarbij meer eisen gelden waaraan migranten en werkgevers moeten voldoen. De kern van dit beleid is selectiviteit: Nederland is uitnodigend voor migranten aan wie economisch behoefte is en terughoudend als dit niet het geval is. Het primaire doel is, anders dan bij asielmigratie waar humanitaire doelen voorop staan, economische groei en het vervullen van personeelsbehoefte op de arbeidsmarkt.

In 2019 waren er (in een wat ruime definitie) 735.000 arbeidsmigranten. Tussen 2006 en 2021 is het aantal arbeidsmigranten in Nederland verviervoudigd.[215] De overgrote meerderheid van hen is Europese arbeidsmigrant. Maar de laatste jaren neemt ook het aandeel arbeidsmigranten van buiten de EU/EER langzaam toe: in 2019 bedroeg dit 14%.[216]

Het aandeel arbeidsmigranten met een bovenmodaal inkomen – met name uit landen buiten de EU/EER (o.a. kennismigranten) – wordt geleidelijk groter, maar bedraagt niet meer dan maximaal 10% van het totaal.[217] Bovendien trekt Nederland minder hoger opgeleide arbeidsmigranten aan dan andere Europese landen. Nederland staat, op Finland na, onderaan op de Europese lijst als vestigingsplaats voor internationaal talent.[218] Internationale kenniswerkers maken slechts 4,2% van de beroepsbevolking uit, tegen bijvoorbeeld 9% in Zweden en 7% in Oostenrijk. Arbeidsmigratie vindt voornamelijk plaats in laagbetaalde sectoren van de Nederlandse arbeidsmarkt.

De verwachting is dat het aanbod van EU-arbeidsmigranten de komende jaren gaat afnemen als gevolg van de afnemende welvaartsverschillen tussen lidstaten, waardoor het voor de – met name Oost-Europese – werknemers minder aantrekkelijk wordt om naar Nederland te komen voor werk. Met deze afname zal het arbeidsmigratiebeleid voor migranten van buiten de EU aan belang toenemen en krijgt Nederland meer mogelijkheden om arbeidsmigratie te reguleren dan nu het geval is. De meeste arbeidsmigratie valt nu immers binnen het kader van de Europese wet- en regelgeving (zie ook hoofdstuk 1).

Een actief en weloverwogen arbeidsmigratiebeleid voor migranten van buiten de EU is van belang

Er zijn terechte zorgen over de omstandigheden waar de huidige arbeidsmigranten, vooral de Europese, mee te maken hebben. Er is al langdurig sprake van zaken als uitbuiting, slechte werkomstandigheden en van huisvestingsproblemen. De Tijdelijke commissie arbeidsmigratie in het kader van het parlementair onderzoek *Lessen uit recente arbeidsmigratie* schreef in 2011 dat 'Nederland niet in staat is geweest de toestroom van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost Europa in goede banen te leiden'.[219] 'De commissie is geschrokken van het groot aantal malafide uitzendbureaus en de slechte, soms schrijnende huisvestingssituaties van arbeidsmigranten. Gebrekkige huisvesting en overbewoning zorgen niet alleen voor onwenselijke situatie voor migranten zelf, maar leiden ook tot grote overlast in sommige wijken' (zie ook hoofdstuk 2). Volgens de commissie kan Nederland 'het zich niet permitteren om nog langer te overleggen, te verkennen en te onderzoeken. Er moet nu doorgepakt worden.'[220] De commissie Roemer kwam in 2020 tot dezelfde conclusies.[221]

Een actief en weloverwogen arbeidsmigratiebeleid voor migranten van buiten de EU is des te meer van belang omdat het NIDI en CBS recent in het rapport *Bevolking 2050 in beeld: drukker, diverser en dubbelgrijs*' concludeerden dat de omvang van de beroepsbevolking terugloopt als er geen migratie is en de arbeidsdeelname van de in Nederland aanwezige burgers niet toeneemt.[222] Dat betekent dat er urgente afwegingen gemaakt dienen te worden, schrijven zij: meer mensen voltijd werken, meer mensen aan de slag en langer doorwerken, of meer migranten? Wellicht zijn alle opties noodzakelijk, schrijven zij. Tegelijkertijd kan er ook gekozen worden voor minder economische groei, dat tot

verdelingsvraagstukken zal leiden. Hoe dan ook: de toenemende vergrijzing noopt tot het maken van beleidskeuzes.[223]
De Nederlandse overheid kan zelf beslissingen nemen over de mate en aard van arbeidsmigratie van buiten de EU. Kunnen richtgetallen hieraan een bijdrage leveren? Dat is de hoofdvraag in deze paragraaf. Daaraan gekoppeld is de vraag op welke manier arbeidsmigratie van buiten de EU op de beleidsagenda gezet kan worden. Welke ervaringen zijn er met quota of streefcijfers elders? En welke beleidsknoppen zijn er voor arbeidsmigratie?

Wat voor samenleving wil Nederland zijn en welke economie past daarbij?

Brede welvaart als basis van arbeidsmigratiebeleid

Voor het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is de vraag van werkgevers altijd leidend geweest, zo laat het historisch juridisch proefschrift *Staat, markt en migrant* van De Lange zien.[224] Economische groei en personeelstekorten waren steeds het belangrijkste motief. De adviesraad pleitte er al eerder voor om van die vanzelfsprekendheid afscheid te nemen. Niet enkel de huidige of toekomstige arbeidsmarktbehoeften zouden centraal moeten staan. De precieze toekomstige arbeidsmarktbehoeften zijn overigens lastig te bepalen, omdat verschillende factoren daar op inwerken, zoals de inzet van technologie of het verhogen van de lonen, zoals Anderson en Ruhs laten zien in *Who needs migrant workers*.[225] Er verdwijnen taken en banen en er komen nieuwe bij die niet altijd te voorzien zijn.

Belangrijker nog: het vaststellen van arbeidsmigratiebeleid van buiten de EU moet passen binnen een bredere discussie over wat voor samenleving Nederland wil zijn, en welke economie daarbij past – in die volgorde. Oftewel: het is van belang ons toekomstige arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen binnen een brede welvaart benadering.[226] De brede welvaartsbenadering maakt dat arbeidsmigratiebeleid weloverwogen vorm krijgt en dat daarin niet enkel de wens van werkgevers of economische belangen leidend zijn: die zijn daar slechts één onderdeel van.
Dat betekent dat bij de beleidsontwikkeling zorgvuldig rekening gehouden moet worden met de gevolgen van migratie op drie, al eerder door het CBS geïdentificeerde terreinen. Het eerste is het 'hier en nu': wat zijn de positieve en negatieve gevolgen van migratie voor de migranten zelf en voor de ontvangende samenleving? (zie hoofdstuk 2). Het tweede is 'later': wat zijn de positieve en negatieve gevolgen van arbeidsmigratie op de lange termijn, economisch maar ook sociaal. En ten derde 'elders': wat zijn de positieve en negatieve gevolgen voor zendende landen? Over deze drie vraagstukken is nog onvoldoende bekend.

Op de kennisagenda voor arbeidsmigratie vanuit de brede welvaart horen dus allerlei vragen rond de gevolgen van migratie voor migranten, zendende landen en onze samenleving. Het gaat over de effecten van migratie op bijvoorbeeld de bevolkingsdichtheid, de beschikbare woningruimte, onderwijs en zorg. En ook over de effecten op de sociale samenhang op lokaal niveau, zoals al beschreven in hoofdstuk 2. Maar ook is meer kennis nodig over de precieze relatie tussen arbeidsmigratie en economische ontwikkeling. Betekent de opening van een

distributiecentrum of een laboratorium inderdaad meer economische groei? Dragen migranten bij aan innovatie – omdat zij nieuwe kennis aandragen – of verminderen zij innovatie juist omdat bedrijven minder hoeven te investeren in technologie?[227] Er is meer inzicht nodig in de condities die maken dat migratie bijdraagt aan innovatie. Ook is meer zicht nodig op de relatie tussen bijvoorbeeld migratiepatronen en handelsrelaties.

Het kan zinnig zijn om voor specifieke groepen migranten met meerjarige richtgetallen te werken

Verdelingsvragen spelen daarbij een belangrijke rol: voor wie zijn de baten en lasten? Volgens inspecteur-generaal De Boer van de Arbeidsinspectie is sprake van een structureel probleem, omdat het verdienmodel zich kenmerkt door arbeid te benaderen als bulkgoed.[228] Werkgevers kunnen hun winst vergroten met goedkoop personeel, maar de maatschappelijke kosten zijn voor de samenleving: grote druk op de schaarse ruimte, de woningmarkt, het onderwijs. Tegelijkertijd zijn er heus ook maatschappelijke baten: Oost-Europese migranten dragen meer belasting af dan dat ze sociale zekerheid gebruiken en consumenten hebben veel baat bij het werk dat deze migranten doen.[229]

Een brede welvaartsbenadering kan helpen om te bepalen onder welke condities arbeidsmigranten worden uitgenodigd: wie wel en wie niet, en voor hoe lang? En ook om te bepalen welke sectoren wel gebruik zouden mogen maken van arbeidsmigratie en welke niet. Dan kan het zinnig zijn om met meerjarige richtgetallen te werken, liefst voor specifieke groepen migranten. In het recente advies *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid*[230] van de adviesraad hebben we aanbevolen om voor de langdurige zorg vakmigranten[231] aan te trekken via partnerschappen met zendende landen, omdat de zorg een belangrijk maatschappelijke goed is. Voor andere sectoren – die bijvoorbeeld vervuilend zijn of niet passen bij de doelstellingen van brede welvaart – kan de weging anders uitpakken. Dan kan besloten worden deze specifieke groep arbeidsmigranten te weren.

Het vaststellen van richtgetallen voor de lange termijn zou richting kunnen geven aan een toekomstgericht arbeidsmigratiebeleid waarbij verschillende politieke partijen tot meerjarige afspraken kunnen komen. Het voordeel is ook dat uitvoeringsinstanties en sociale partners dan meer duidelijkheid krijgen over de gewenste richting van het arbeidsmigratiebeleid. Bovendien kan het bijdragen aan betere afstemming tussen nationaal en lokaal beleid omdat veel arbeidsmigratie zich concentreert in specifieke regio's. Denk aan de regio Eindhoven of Metropool Amsterdam voor de beter betaalde kenniswerkers, of aan het Westland of Noord-Limburg voor de laagbetaalde arbeidsmigranten.

De totstandkoming van streefcijfers bij arbeidsmigratiebeleid: Canada

Een belangrijke randvoorwaarde voor de richting van het arbeidsmarktbeleid en de daarbij horende streefcijfers is dat de overheid zoveel mogelijk stakeholders hoort: werkgevers, werknemers, migranten, burgers en de verschillende

landelijke, regionale en lokale overheidsinstanties en uitvoeringsorganisaties (hoofdstuk 2). Ook dat zou onderdeel moeten zijn van een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid. Al eerder heeft de adviesraad hierop gewezen en gepleit voor een onafhankelijke commissie om verschillende analyses bij elkaar te brengen, naar voorbeeld van de Britse *Migration Advisory Committee:*[232] 'De brede welvaartsbenadering vergt bij advisering aan de regering het raadplegen van diverse groepen in de samenleving, waaronder deskundigen, werkgevers, werknemers, lokale bestuurders en burgers. Gezien de complexiteit en de bijbehorende diversiteit aan belangen die moeten worden meegewogen pleit de Adviesraad Migratie (ACVZ) ervoor de regie hiervoor te beleggen bij een interdisciplinaire groep adviseurs bij de overheid of bij een onafhankelijk adviesorgaan. Nederland wordt een internationale voorloper als het een adviesmodel zou opzetten met dit doel, waar ook brede burgerconsultatie onderdeel van zou uitmaken. Hierbij kan Nederland met name leren van Canada.'[233]

Bijzonder is dat Canada in de meerjarenplannen het maatschappelijk perspectief op verschillende manieren meeneemt. In het Canadese migratiebeleid wordt expliciet rekening gehouden met het 'absorberend vermogen' (*absorptive capacity*) van de samenleving.[234] Canadese beleidsmakers kijken bij het opstellen van streefcijfers voor migratie naar de landelijke, provinciale en regionale ontwikkeling en een mix van economische, demografische, humanitaire en sociale doelstellingen. De Canadese driejarenplannen en streefgetallen zijn niet alleen gebaseerd op onderzoek naar macro-economische, arbeidsmarkt- en demografische ontwikkelingen, maar ook op de operationele capaciteit en kosten (o.a. financiële uitvoeringskosten, afhankelijk van de immigratieniveaus en -mix), en de effecten op regio's, steden en gemeenschappen. Daarnaast gebruiken de beleidsmakers adviesrapporten over economische en sociale kwesties in verband met immigratie en zijn er publieke consultaties, om het draagvlak onder Canadezen te peilen voor meer of minder van bepaalde migratievormen.[235]

De ontvangende samenleving wordt dus nadrukkelijk betrokken bij de migratieplannen. Beleidsmakers organiseren ieder jaar een brede consultatie en een stakeholderonderzoek met virtuele bijeenkomsten in alle provincies (*Townhalls*).[236] Vragen in het stakeholderonderzoek gaan over prioriteiten, gewenste permanente migratie (streefgetallen) en nieuwe immigratie-programma's op provinciaal en lokaal niveau. Op deze manier kunnen burgers zich uitspreken over de voorgenomen streefgetallen uitgesplitst naar economische migratie, gezins- en asielmigratie. De meerderheid van de burgers steunt het beleid om de streefgetallen naar boven bij te stellen (in 2023 465.000, in 2024 485.000 en in 2025 500.000 permanente migranten) of te stabiliseren (30%) op het huidige aantal van 451.000 per jaar.[237] 62% van de Canadese burgers wil economische migranten prioriteren boven gezinsmigranten en vluchtelingen.

Canada streeft beleidsmatig nadrukkelijk een diverse, inclusieve en multiculturele samenleving na

De Canadese context waarin migratie wordt gepland, verschilt nogal van de Nederlandse en Europese context vanwege de geografische ligging, een ander rechtssysteem en andere politieke doelen. Canada streeft beleidsmatig nadrukkelijk een diverse, inclusieve en multiculturele samenleving na. Daarbij staat ook de noodzaak van migratie voor economische welvaart meer centraal. 60% van de permanente immigratie is economische migratie die bedoeld is om de tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen en de economische groei te bevorderen.[238] Los van de andere context is de wijze waarop in Canada burgers betrokken worden in een uitgebreide toekomstanalyse een inspirerend voorbeeld.

Finland: routekaart voor arbeids- en studiemigratie

Ook Finland heeft in 2021 besloten om richtgetallen te introduceren voor studie en arbeidsmigratie, vooral om immigratie te stimuleren. Daarom heeft het Finse ministerie van Onderwijs en Cultuur de 'routekaart 2035' gelanceerd. Het streven is een verdrievoudiging naar 15.000 buitenlandse studenten per jaar in 2030. Ook de arbeidsmigratie moet toenemen: het streven is jaarlijks 50.000 arbeidsmigranten.[239] De routekaart is een actieplan voor de lange termijn om de doelstellingen voor het aantal immigrerende specialisten, ondernemers, onderzoekers en studenten te bereiken. Hiermee verwezenlijkt Finland doelen op verschillende beleidsterreinen (onderwijs, arbeidsmarkt en economie) door een helder en samenhangend meerjarig studie- en arbeidsmigratiebeleid. Ook is voldaan aan één van de randvoorwaarden van het gebruik van richtgetallen: er zijn veel partijen betrokken bij het vaststellen ervan. Naast particulieren hebben vertegenwoordigers van ministeries, regionale en lokale overheidsinstanties, arbeidsmarktorganisaties, bedrijven, gemeentelijke en regionale organisaties, alsmede instellingen voor hoger onderwijs, andere onderwijsinstellingen en onderzoeksorganisaties aan de opstelling van de routekaart meegewerkt.[240]

Direct migratiebeleid

Als ingezet wordt op streefcijfers kan dat er ook toe bijdragen dat de verschillende beleidsterreinen die bepalend zijn voor het aantrekken dan wel tegenhouden of selecteren van migranten van buiten de Europese unie scherper in beeld komen. Welke zijn dat en wat is daarover bekend?

Nederland heeft veel directe beleidsknoppen om zelf te bepalen wie van buiten de EU naar Nederland mag komen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'kennismigranten', die voldoen aan een inkomenscriterium en andere arbeidsmigranten. Nederland heeft een uitnodigend beleid voor zogenoemde 'kennismigranten' die slechts moeten voldoen aan een hoge inkomenseis die ook marktconform moet zijn. De administratieve lasten en het papierwerk zijn zo beperkt mogelijk gehouden en er zijn 'korte doorlooptijden bij de IND'. Het grootste deel van de kennismigranten komt uit India, gevolgd door China en Turkije.[241] Het ging in 2021 om ruim 20.000 mensen.[242]

Nederland is daarnaast terughoudend in het aantrekken van andere arbeidsmigranten uit landen van buiten de EU/EER.[243] Wel kan een werkgever op eigen initiatief een arbeidsmigrant uit een land van buiten de EU/EER in dienst nemen, maar alleen als is aangetoond dat het vervullen van de vacature door iemand uit de EU (of EER) niet kan. Die aanvragen gaan gepaard met veel papierwerk en een werkvergunning is geldig voor ten hoogste twee jaar. In 2021 kwamen iets meer dan 2.000 mensen via deze route naar Nederland.[244]

Nederland stelt dus zelf de toelatingscriteria op die gepaard gaan met meer of minder eisen en papierwerk voor migranten zelf en voor hun werkgevers. Toch zijn deze directe beleidsknoppen niet allesbepalend voor migratiepatronen, zoals het voorbeeld van de kenniswerkers laat zien. Er zijn weinig bureaucratische barrières en toch komen ze niet in groten getale. Tegelijkertijd verdient het aandacht dat Nederland niet volledig grip heeft op arbeidsmigranten van buiten Europa. Via de detacheringsroute, waarbij mensen in Nederland vanuit andere Europese landen gedetacheerd zijn, komen steeds meer derdelanders naar Nederland, met een verhoogd risico op uitbuiting.[245]

De detacheringsroute

Het totale aantal gemelde gedetacheerde werknemers dat gebruik maakt van het EU vrij verkeer van diensten in 2021 betreft 365.510.[246] Daarvan hadden 127.830 werknemers een nationaliteit van buiten de EU/EFTA en 237.680 een EU/EFTA nationaliteit.[247] Het betreft meldingen, het is niet duidelijk in hoeverre men daadwerkelijk naar Nederland is gekomen om te werken. De overgrote meerderheid van deze mensen (79%) zijn werkzaam in de sector wegtransport (vrachtwagenchauffeurs) die vaak maar kort in Nederland zijn. Ook de bouw, industrie, transportsector (excl. wegtransport) en landbouw behoren tot de sectoren waarin relatief veel buitenlandse gedetacheerde werknemers actief zijn.[248] Bij burgers van buiten de EU vormen Oekraïners en Wit-Russen en die vanuit Polen en Litouwen komen de grootste groep. Exclusief de sector wegtransport gaat het om 17.360 meldingen van derdelanders.[249] Dat is hoger dan het totaal aantal door het UWV afgegeven positieve adviezen voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (3.838) en door het UWV verleende te werkstellingsvergunningen (7.804) in 2021.[250] De meeste van deze werknemers zijn laag- en midden geschoold en zouden zonder deze route moeite hebben met het verkrijgen van een werk- en verblijfsvergunning. De trend is dat het in sectoren zoals de bouw, land- en tuinbouw, en inmiddels ook in andere sectoren met een zware concurrentie op arbeidskosten verder toeneemt.[251] Deze gedetacheerde derdelanders bevinden zich arbeidsrechtelijk in een precaire positie met risico op uitbuiting.[252] Het ontbreekt Nederland aan directe mogelijkheden om deze tijdelijke arbeidsmigratie op detacheringsbasis te reguleren, omdat het Europees vrij verkeer van diensten betreft.

Indirect migratiebeleid

Hoe kan nog meer gestuurd worden op arbeidsmigratie? De belangrijkste factor bij arbeidsmigratie is de staat van de economie, schrijft migratiedeskundige De Haas.[253] Er zit volgens Jennissen een bijna lineair verband tussen economische groei en de groei van het aantal arbeidsmigranten.[254] Daarbij is de structuur van de economie van belang voor het soort migranten en hun verblijfsduur. Op dit

moment werken in Nederland zoals gezegd veel arbeidsmigranten in de laagbetaalde sectoren van de economie, grotendeels op tijdelijke contracten en via uitzendbureaus. Dat kan een rem zetten op investeringen in scholing en de productiviteit verlagen, wat niet ten goede komt aan migranten zelf en ook niet aan de samenleving. Wie andere arbeidsmigratie wil dient nationale industriepolitiek te voeren, schrijft de WRR.[255]

Een integrale arbeidsmarktstrategie is nodig

Bedrijvenbeleid en sectorbeleid van de overheid kunnen dus een belangrijk indirect migratie-instrument zijn. In het proefschrift van Strockmeijer komt naar voren dat veel bedrijven in de tuinbouw kiezen voor de *low road* door weinig te investeren in technologie, scholing en sociale innovatie en vooral in te zetten op arbeidskrachten van buiten Nederland.[256] Werkgevers lijken steeds nieuwe routes voor arbeidsmigratie te vinden op het moment dat er tekorten dreigen, bijvoorbeeld via studiemigratie of de detacheringsrichtlijn[257]. Tegelijkertijd zijn er bedrijven die juist de *high road* kiezen en inzetten op innovatie en daarvoor hooggekwalificeerde migranten aantrekken. Het achterliggende idee is dat migranten met complementaire vaardigheden, bijvoorbeeld kennis van markten elders of nieuwe technologie, een positieve bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling.[258] Overheidsbeleid dat gericht is op een economische bedrijvenstructuur met vooral hoogwaardig werk, zal andere arbeidsmigranten aantrekken dan beleid gericht op laagwaardig werk.

Arbeidsmarktbeleid

De regels, lonen en mate en vorm van flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn een cruciaal beleidsterrein.[259] De liberalisering van de arbeidsmarkt heeft een causaal verband met arbeidsmigratie. Flexibel, tijdelijk werk is voor veel mensen die al in Nederland wonen niet erg aantrekkelijk. Maar dat is het wel voor arbeidsmigranten die kortdurend aan de slag willen of voor wie flexwerk nog altijd beter uitpakt dan de arbeidscontracten in het land van herkomst. Nederland is in Europa koploper in flexibele arbeidsrelaties, waardoor ook de afhankelijkheid van en vraag naar goedkope arbeidsmigratie enorm is toegenomen. De meerderheid van de arbeidsmigranten uit de EU werkt via een uitzendbureau, waar de lonen lager liggen en de arbeidsvoorwaarden minder zijn. Voor veel migranten zijn precaire, flexibele banen en kortdurende dienstverbanden daarom de standaard. Een actieve uitzendbranche schept daarbij een (in twee opzichten) *grensoverschrijdende* rekrutering en migratie-infrastructuur en speelt daarbij eveneens een grote rol in de uitbouw van flexibele arbeidsrelaties. Dat is van belang voor zowel arbeidsmigranten van binnen de EU als van buiten de EU.

Bij arbeidsmigratie speelt handhaving van arbeidsmarktwetten en cao's een grote rol. Nederland kan strenger handhaven op goede arbeidsomstandigheden en fatsoenlijke huisvesting, gelet op de rapporten van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (Commissie Roemer).[260] Er zijn diverse misbruiken met detachering gesignaleerd, zoals het ontduiken en ontwijken van minimumlonen,

schijndetachering door middel van rotatie of permanente terbeschikkingstelling, schijnzelfstandigheid en het gebruik van brievenbusfirma's. Dit doet zich voor in de bouw en de land- en tuinbouw, en inmiddels ook in andere sectoren met een zware concurrentie op arbeidskosten.[261] Deze praktijken van 'sociale dumping' onderstrepen de noodzaak van adequate controle en handhaving. Eind 2021 concludeerde de Algemene Rekenkamer dat de Arbeidsinspectie die arbeidsuitbuiting niet effectief genoeg bestrijdt.[262] In vergelijking met andere lidstaten bleken België en Duitsland het goed te doen, bijvoorbeeld met registratiesystemen en een actieve rol van de Arbeidsinspectie.

Het Nederlandse stelsel is in vergelijking met landen als Duitsland helemaal niet zo aantrekkelijk

Weloverwogen integrale arbeidsmarktstrategie in Duitsland

Arbeidsmigratiebeleid is dus vooral arbeidsmarktbeleid. Nederland heeft niet alleen een kwantitatief tekort aan arbeidskrachten, maar vooral een toenemend kwalitatief tekort aan geschikte arbeidskrachten.[263] In de toekomst verandert de behoefte qua type vaardigheden, bijvoorbeeld door de klimaattransitie en de digitaliserings- en duurzaamheidsagenda van het kabinet, waardoor breder moet worden gezocht naar geschikt personeel.[264] Dat vraagt om een integrale arbeidsmarktstrategie, waar arbeidsmigratiebeleid dan onderdeel van kan zijn, zoals in Duitsland.
In Duitsland bestaat een integrale strategie voor geschoolde werknemers die is gelinkt aan demografische ontwikkelingen, decarbonisatie (ontkoling) en digitalisering.[265] Deze is tot stand gekomen na uitgebreid onderzoek, waarbij migratie onderdeel is gemaakt van samenhangend arbeidsmarktbeleid. De strategie richt zich op bijscholing van mensen, loopbaanontwikkeling en opleiding, een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen én een modern arbeidsmigratiebeleid. De federale minister van Arbeid en Sociale Zaken Hubertus Heil zei hierover: 'Voor veel bedrijven is de zoektocht naar geschoolde werknemers al een existentiële vraag. En ons land heeft geschoolde werknemers nodig om de digitalisering en de transformatie naar een klimaatneutrale economie het hoofd te bieden.' [266] De Duitse regering heeft eind november 2022 plannen aangekondigd om de immigratiewetgeving te moderniseren.[267] De regering wil meer vakmigranten aantrekken en werkzoekenden selecteren met een puntensysteem geïnspireerd door het Canadese systeem. Dit zal in 2023 in wetgeving vorm krijgen.[268]

Sociale voorzieningen

Zo zijn huisvesting en kwalitatief goede voorzieningen (gezondheidszorg, kinderopvang en onderwijs) van belang voor het aantrekken van arbeidsmigranten die Nederland zien als een belangrijke stap in hun leven of loopbaan. Vaak wordt ook gesteld dat migranten enkel zouden komen voor de verzorgingsstaat en dan met name voor de bijstand, de zogenoemde *welfare magnet thesis*. Maar daar is weinig overtuigend bewijs voor: er is net zoveel wetenschappelijk onderzoek dat deze stelling betwist als bewijst.[269] Voor hoger opgeleide migranten is de kwaliteit van de verzorgingsstaat wel degelijk een *pull factor*. Sociale zekerheid, goed onderwijs en gezondheidszorg spelen daarbij een belangrijke rol.[270] Het Nederlandse stelsel blijkt echter, in vergelijking met andere Europese landen zoals

Duitsland, helemaal niet zo aantrekkelijk, met dure kinderopvang en weinig verlofregelingen, al komt daar wel steeds meer verandering in.[271]

Uit onderzoek naar de aantrekkelijkheid van Nederland voor vooral hoger opgeleide migranten komt naar voren dat de zogenoemde 'sociale landing' cruciaal is.[272] Dan gaat het om zaken als wat zijn de mogelijkheden om Nederlands te leren en hoe hoog zijn de kosten voor levensonderhoud en huisvesting? Beleid ten aanzien van partners speelt ook een rol, want die zal zich ook nuttig willen voelen. Denk aan de mogelijkheden om beperkingen in de toegang tot de arbeidsmarkt voor gezinsleden van arbeidsmigranten op te heffen (*dual career programs* ofwel partnerprogramma's)[273] en een betere ondersteuning bij inburgering en arbeidsmarkttoeleiding, die hun arbeidsdeelname kan verhogen.[274]

Fiscaal beleid

Nederland heeft ook ingezet op fiscaal beleid om het aantrekkelijker te maken voor arbeidsmigranten om naar Nederland te komen. Deze maatregelen liggen al lange tijd onder vuur. Daarom werd in 2018 de looptijd van de 'expatregeling' verkort van acht naar vijf jaar. Nu kijkt men naar een verdere versobering of zelfs gehele afschaffing. Onder de zogenoemde 30%-regeling betalen expats met een specifieke deskundigheid over maximaal 30% van hun loon geen belasting. Het versoberen van de expatregeling zou een groot voordeel weghalen voor bedrijven die werknemers uit het buitenland halen. Tegenwoordig heeft elk West-Europees land (op Duitsland na) een dergelijke regeling. België heeft dit jaar zelfs een nieuwe expatregeling ingevoerd die nagenoeg gelijk is aan die van Nederland.[275]

Terugkeer en circulaire migratie

Binnen het arbeidsmigratiebeleid kan ook meer aandacht besteed worden aan circulaire migratie. Dat betekent dat afgesproken wordt dat mensen geen structureel werk verrichten en voor korte duur in Nederland blijven en er regelingen zijn getroffen voor terugkeer. Steeds vaker wordt ook gesproken over een vorm van circulariteit waarbij arbeidsmigranten meerdere keren naar Nederland komen, maar waarbij hun basis in het land van herkomst is. De toegenomen digitalisering in de wereld kan hieraan bijdragen.

Er is meer inzicht nodig in de werking en de gevolgen van specifieke beleidsinstrumenten

Hoewel het merendeel van de arbeidsmigranten binnen vijf jaar vanzelf weer vertrekt, kunnen beleidsmakers nadenken over de vraag hoe vertrek uit en terugkeer naar Nederland te stimuleren valt, bijvoorbeeld door afspraken met landen van herkomst. Dat kan bijvoorbeeld door de manier waarop de sociale zekerheid wordt geregeld (door alleen uit te keren bij vertrek), door afspraken over de tijdelijkheid van het werk en rond gezinshereniging of door een ruimhartig visabeleid zodat mensen terug gaan naar het land van herkomst omdat ze weten dat ze kunnen terugkeren.[276] Het is overigens niet altijd verstandig om in te zetten op (gedwongen) circulariteit. Op het moment dat migranten structureel werk

verrichten en bijvoorbeeld werkzaam zijn in de zorg mag je blij zijn als degenen die goed Nederlands spreken en helemaal ingewerkt zijn, blijven.[277] Maar voor veel andere sectoren kan circulariteit uitkomst bieden: voor de Nederlandse samenleving omdat er minder druk zal zijn op bijvoorbeeld huisvesting, en ook voor het land van herkomst, omdat er dan geen sprake zal zijn van *brain drain* maar van *brain gain*.[278]

Er zijn veel aanwijzingen voor het belang van direct en indirect migratiebeleid voor de patronen van arbeidsmigratie: inzet op deze beleidsterreinen kan specifieke vormen van arbeidsmigratie remmen dan wel stimuleren. Wel is meer inzicht nodig in de werking en ook de gevolgen van de inzet van specifieke beleidsinstrumenten. De inzet van streefcijfers, in een arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op de brede welvaartbenadering, kan ook de samenhang van verschillende domeinen verbeteren. Zo is het arbeidsmarktbeleid niet altijd goed afgestemd op het economisch beleid of het beleid ten aanzien van de verzorgingsstaat.

Quota in arbeidsmigratiebeleid

Tot slot nog aandacht voor quota in het arbeidsmigratiebeleid. Hoewel streefcijfers het beste passen als afgeleide van de brede welvaartbenadering in het arbeidsmigratiebeleid, is het mogelijk en soms passend om ook met quota te werken. Het Europese recht en de internationale verdragen bieden die mogelijkheid.[279] In het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is bijvoorbeeld in de Aziatische horeca met quota gewerkt, al zijn die, door de vele misstanden met Aziatische koks, in 2022 definitief vervallen.[280] Dit quotum hield in dat de aantallen bij ministeriële regeling konden werden bijgesteld, zowel naar boven als naar beneden, als de situatie op de arbeidsmarkt of binnen de sector daartoe aanleiding gaf.[281] In Oostenrijk wordt sinds 2011 gebruikgemaakt van een quotum om seizoensarbeidsmigratie te beperken (zie box). Dergelijke quota zijn vooral raadzaam als het gaat om specifieke groepen werknemers. Streefcijfers zijn te verkiezen als richtsnoer voor samenhangend, toekomstgericht en maatschappelijk ingebed arbeidsmigratiebeleid.

Oostenrijk en seizoenarbeid

Oostenrijk stelt sinds 2011 jaarlijks een quotum vast voor onderdanen uit derde landen die tijdelijk in de toeristen- of landbouwsector mogen komen werken. Dit wordt ook wel het 'seizoenquotum' genoemd. Het betreft een quotum voor laag- dan wel ongeschoolde arbeid, een sector van de arbeidsmarkt die in Oostenrijk relatief veel werkloosheid kent. Het quotum fungeert als het ware als een controlemechanisme, om de laagopgeleide beroepsbevolking gerust te stellen. Verschillende partijen zijn betrokken bij het vaststellen van het jaarlijkse quotum, waaronder de Kamer van Koophandel, de Kamer van Landbouw, de publieke werkgelegenheidsdienst, en sociale partners. De minister van Werkgelegenheid stelt de hoogte van het quotum uiteindelijk vast.
De hoogte van het quotum bedraagt 4.400 voor de toeristen- en landbouwsector en 200 voor plukkers tijdens het oogstseizoen. Hoewel het quotum in de praktijk nooit is overschreden, is dat in theorie wel mogelijk, zolang het meerjarengemiddelde niet boven de 4.600 uitkomt.

Samenvattend: streefcijfers in het arbeidsmigratiebeleid gebaseerd op brede welvaart

Realistische streefcijfers kunnen onderdeel zijn van een hernieuwde benadering in het arbeidsmigratiebeleid. Een benadering waarbij niet enkel economische groei of werkgeversbelangen meer centraal staan, maar brede welvaart. Daarvoor zijn ingewikkelde afwegingen en keuzes nodig. Dat vraagt om meer zicht op en inzicht in de gevolgen van arbeidsmigratie voor migranten zelf, gevolgen voor onze samenleving en gevolgen op de lange termijn en andere landen. Het vraagt om toekomstbeelden die huisvesting, arbeidsparticipatie, economische behoeften, bevolkingsdruk, milieuvraagstukken, en sociale samenhang meenemen. Deze benadering zou bijvoorbeeld kunnen helpen bij het prioriteren van arbeidsmigratie in maatschappelijk waardevolle sectoren en bij arbeidsmigratie die bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke uitdagingen. Burgers zouden daarnaast een belangrijke rol krijgen in de bepaling van streefcijfers, zoals in Canada.
Streefcijfers zouden dan een afgeleide van een brede welvaartbenadering kunnen zijn. Dat kan helpen om de verschillende beleidsknoppen die ingrijpen op migratiepatronen in kaart te brengen, zowel binnen het migratiebeleid als op andere terreinen. Maar ook hier is realisme raadzaam: migratie is maar deels beheersbaar: ontwikkelingen elders in de wereld en in andere Europese landen blijven ook van belang. Bovendien is ook op het terrein van arbeidsmigratie nog onvoldoende kennis over de werking van de beschreven beleidsinstrumenten.

---

[146] Zie hierover uitgebreid de trendanalyse uit ACVZ. *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*, 5 maart 2018, hoofdstuk 2, p. 17 e.v.
[147] ACVZ. *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*, 5 maart 2018 en SEO. *Arbeidsmigratie in 2030. Vier mogelijke scenario's*, juni 2022.
[148] ACVZ. (2019). *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*.
[149] Holtslag; In betere banen, Martin Ruhs.
[150] Artikel 6 van de richtlijn staat niet een getalsmatige beperking toe voor studenten, maar wel als derdelanders zich in een arbeidsverhouding bevinden of zullen bevinden.
[151] Het instellingscollegegeld voor studenten van buiten de EU/EER dat hoger onderwijsinstellingen zelf bepalen is al hoger dan het collegegeld voor Nederlandse, Surinaamse, Zwitserse en EU/EER-studenten. Het verder verhogen van dat instellingscollegegeld kan het aantal studenten van buiten de EU/EER afremmen. Bijvoorbeeld in Noorwegen blijkt uit een peiling dat tot 80% van de studenten van buiten de EU/EER weg zouden kunnen blijven. Norway: Tuition fees might drive away up to 80% of non-European students | Study.eu.
[152] Zie bijlage B.
[153] WRR. (2020). Samenleven in verscheidenheid – Beleid voor een migratiesamenleving.
[154] Prognose bevolking; kerncijfers, 2021-2070 (cbs.nl)
[155] Meerjaren Productie Prognose (MPP) 2022-2 | Rapport | Rijksoverheid.nl
[156] Migratieradar | Over ons (ind.nl)
[157] Het Europees Ondersteuningsbureau voor Asiel (EASO), nu EU Asiel Agentschap (EUAA) heeft bijvoorbeeld een model ontwikkeld om asielgerelateerde migratie op de korte termijn te kunnen voorspellen. Zie Forecasting asylum-related migration flows with machine learning and data at scale (nature.com). Ook lopen er onder Horizon 2020 projecten over het voorspellen van internationale migratie zoals de EU projecten "Quantifying Migration Scenarios for Better Policy" en "IT Tools and Methods for Managing Migration Flows" .
[158] De Staat van Migratie 2022 | Rapport | Rijksoverheid.nl
[159] Een eerst orde effect is het directe effect van de maatregel, bijvoorbeeld een gemeente weigert een bouwvergunning voor een distributiecentrum, gelet op het gebrek aan huisvesting voor arbeidsmigranten. Een tweede orde effect betreft de gevolgen voor het grotere verband, bijvoorbeeld verplaatsing naar een andere gemeente die wel een

vergunning voor het distributiecentrum afgeeft. Provinciaal industrie- en ruimtelijke ordeningsbeleid kan bepalen in welke mate economische activiteiten ontwikkeld worden die arbeidsmigranten aantrekken. Derde orde effecten kunnen buiten Nederland liggen, bijvoorbeeld als gevolg van het industriebeleid en striktere handhaving op arbeidsvoorwaarden verhuist het distributiecentrum naar België of Duitsland, met mogelijk onbedoeld effect dat arbeidsmigranten gaan pendelen tussen Nederland en buurlanden.

[160] Recht op asiel (artikel 18) | Expertisecentrum Europees Recht (minbuza.nl)

[161] Zie hierover uitgebreid het juridisch kader in bijlage B.

[162] Zie J.P.H. Donner en M. den Heijer, *Terechte zorg, verkeerd aanknopingspunt*, april 2020 en bijlage B.

[163] Hierover is niets op papier gesteld: het betrof een mondelinge instructie van staatssecretaris Francken, die op 29 november 2018 online en in het parlement door hem bevestigd werd. Zie hierover Myria, *Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel,* 9 juli 2019, p. 84.

[164] Raad van State, nr. 234.306, 20 december 2018.

[165] AIDA rapport België d.d. maart 2019, p. 22.

[166] Dit is exclusief hervestiging onder de EU afspraken in het kader van de EU Turkije Verklaring. Coalitieakkoord 2021 – 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (overheid.nl) p. 44. In het bestuurlijke akkoord van het kabinet eind augustus 2022 staat als tijdelijke maatregel dat geen nieuwe families worden geselecteerd voor EU-hervestiging (EU-Turkije verklaring), zie *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2983.

[167] UNHCR. www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021 of www.unhcr.org/refugee-statistics/

[168] ACVZ. (2021). Opzeggen Vluchtelingenverdrag schaadt ook Nederlands belang. ACVZ blog Wist u dat…? deel 2.

[169] Antwort der Bundesregierung Zuwanderungskorridor 2019, 21 August 2020, Drucksache 1921802.

[170] Microsoft Word - Koalitionsvertrag 060318 mit Zeilennummern (002).docx (bundesregierung.de), p. 103.

[171] ACVZ. (2019). *Secundaire Migratie van asielzoekers in de EU.*

[172] In deze wet werd onder andere vastgelegd dat een asielvergunning eerst tijdelijk zou worden verleend, dat voor het verkrijgen van een permanente vergunning strengere (inburgerings)eisen zouden gelden en dat gezinshereniging werd beperkt tot de leden van het kerngezin. Gezinshereniging was van 2016 tot 2019 niet mogelijk voor subsidiair beschermden. Er geldt een nareistermijn van 3 maanden onder soepele voorwaarden, echter na 3 maanden nareis geldt er een inkomens- en huisvestingseis.

[173] ACVZ. (2019). *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*.

[174] Interview EMN expert Migrationsverket d.d. 28 februari 2022 en zie ook ACVZ (2019) *Secundaire migratie van asielzoekers in de EU*.

[175] AIDA rapport inzake Zweden, april 2021, zie ook link in wetgevingsoverzicht; AIDA rapport Zweden, april 2021, te vinden via https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf.

[176] De ACVZ adviseerde in *Tussen wens en werkelijkheid* (2015) over hoe de strategische landenbenadering migratie effectiever kan worden ingezet om meer terugkeer te realiseren naar landen die hier onvoldoende aan meewerken.

[177] ACVZ. (2021). *Samen werken aan terugkeer;* Rapport Onderzoekscommissie Van Zwol. (2019). Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht | Rapport | Rijksoverheid.nl.

[178] Rapport Onderzoekscommissie Van Zwol. (2019). Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht | Rapport | Rijksoverheid.nl.

[179] ACVZ. (2021). Samen werken aan terugkeer.

[180] ACVZ. (2018). *Op zoek naar veilige(r) landen*. (Algerije wordt inmiddels niet meer als veilig land gezien.)

[181] De ACVZ adviseerde in *Tussen wens en werkelijkheid* (2015) over hoe de strategische landenbenadering migratie effectiever kan worden ingezet om meer terugkeer te realiseren naar landen die hier onvoldoende aan meewerken.

[182] Afspraken over uitzetten uitgeprocedeerde Marokkanen lijken nabij - Nieuws.nl

[183] WODC, Intergovernmental relations and return, drie studies. (2022). Terugkeerafspraken dragen beperkt bij aan terugkeer migranten | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

[184] EMN inform. (2022). Incentives and motives for voluntary departure.

[185] C. M. F. Mommers. (2022). Eigen verantwoordelijkheid voor terugkeer: op zoek naar de grenzen.

[186] K. Kuschminder & T. Dubow. (2022). Moral exclusion, dehumanization, and continued resistance to return: Experiences of refused Afghan asylum seekers in the Netherlands. *Geopolitics*.

[187] ACVZ. (2018). Op zoek naar veilige(r) landen. Na vermoedens dat financiële terugkeerondersteuning een rol speelde in een plotselinge stijging in het aantal asielaanvragen in Nederland uit Georgië (2010), Macedonië (2010), Wit-Rusland (2011) en Mongolië (2015) werd terugkeerondersteuning geschrapt voor onderdanen uit die landen en daarop volgde een sterke daling in het aantal asielaanvragen uit die landen.

[188] WODC. (2022). Intergovernmental relations and return, drie studies.
[189] ACVZ. (2018). Op zoek naar veilige(r) landen.
[190] Volkskrant, 26 augustus 2022. 'Veiligelanders' zijn nergens welkom, en daar heeft iedereen last van.
[191] AIV. (2016). De toekomst van Schengen.
[192] Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen: E200021 - Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen - Europese Berichtgeving Eerste Kamer.
[193] Vanaf 12 november 2022 voert Nederland een half jaar lang extra MTV-controles uit. Zie het besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 11 november 2022, nummer 4282062, tot tijdelijk afwijken van artikel 4.17a, derde, vierde en vijfde lid, van het Vreemdelingenbesluit 2000.
[194] Voor nadere informatie over de verschillende beleidsopties die onder die noemer worden geschaard en de Nederlandse activiteiten op dit gebied zie: Th. Hilhorst, J. Rijpma, S. Vezolli, L. Meyer & M. van Ostaijen. (2021). *Factsheet opvang in de regio: Een vergelijkende* studie.
[195] Zie bijlage A.
[196] Idem.
[197] Th. Hilhorst e.a. 2021.
[198] L. Kureková. Welfare Systems as Emigration Factor: Evidence from the New Accession States. *Journal of Common Market Studies, 51*(4), 721-739; E. Mahendra, forthcoming. Is There a Reverse Welfare Magnet? The Effect of Social Policy in Developing Countries on International Migration. IMI/DEMIG Working Paper/DEMIG.
[199] Zie WODC. (2016). *Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns*, Den Haag: WODC, cahier 2016-11.
[200] De ACVZ adviseerde op 25 juni 2015 in *Tussen wens en werkelijkheid* over de strategische landenbenadering migratie: 'Investeer in de ontwikkeling van een coherent en geïntegreerd migratiebeleid waarbij naast terugkeer en bestrijding van irreguliere migratie eveneens kennis-, arbeids- en studiemigratie en internationalisering van socialezekerheidsrechten van migranten wordt betrokken. Heroverweeg hierbij de keuze voor het voeren van een algemeen beleid en/of overweeg het invoeren van extra mogelijkheden voor landen die meewerken aan gedwongen terugkeer.'
[201] Mededeling 'aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU' COM(2022)657.
[202] UWV, 1 november 2022: Er zijn 46 duizend meldingen gedaan van werkvergunningen voor Oekraïners. Daarmee is een aanzienlijk deel van de 55 duizend Oekraïners tussen de 18 en 65 jaar die zich sinds het uitbreken van de oorlog in Nederland heeft gevestigd aan het werk. www.uwv.nl/nl/persberichten/ruim-46000-meldingen-ontvangen-van-werkenden-vluchtelingen-uit-oekraine. Zie ook het CBS Begin juli had ruim een derde van de Oekraïense vluchtelingen werk (cbs.nl).
[203] ACVZ. (2020). Wetsadvies, Wet arbeid vreemdelingen.
[204] AIV. (2022). *Het Europese asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken*.
[205] Het kabinetsbeleid onderschrijft het uitgangspunt van de AIV dat een eventuele oplossing gelijktijdige inspanning op zowel de interne als de externe dimensie vergt.
[206] EU-Turkije Verklaring, 18 maart 2016, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.
[207] Zie o.a. V. Moreno-Lax, Violeta & M. Giuffré. (2017). The Rise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows. In S. Juss (red.), *Research Handbook on International Refugee Law*; S. Carrera, L. den Hertog & M. Stefan. (2019). The EU-Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies. In S. Carrera, J. Santos Vara en T. Strik (red.), *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered.*
[208] EenVandaag, 6 januari 2022: Aan de Europese grenzen worden alle mensenrechtenverdragen nu geschonden, ziet bedenker Turkijedeal, eenvandaag.avrotros.nl/item/valt-het-humane-gezicht-van-de-eu-nog-te-redden-aan-de-grens-worden-alle-mensenrechtenverdragen-nu-geschonden-ziet-bedenker-turkije-deal/.
[209] De VN *Global Compact on Refugees* (2018) bestaat uit een *Comprehensive Refugee Response Framework* en *Action Programme* en heeft 4 doelstellingen: 1) het verlichten van druk op opvanglanden; 2) het versterken van zelfredzaamheid van vluchtelingen; 3) meer toegang tot duurzame oplossingen waaronder hervestiging; 4) verbeteren van de situaties in landen van herkomst om veilige terugkeer van vluchtelingen mogelijk maken. Sinds 2017 ligt er binnen de EU een Raadspositie met een tweejarig Unieplan voor hervestiging binnen een uniform EU-hervestiging- en humanitair toelatingskader. EU-hervestigingskader: Raad klaar voor onderhandelingen - Consilium (europa.eu)
[210] ACVZ. (2015). Delen in verantwoordelijkheid.
[211] Zie persbericht Oostenrijks ministerie van Binnenlandse Zaken, 25 november 2022, Innenminister trifft Amtskollegen in Brüssel (bmi.gv.at).
[212] ACVZ. (2010). External processing.
[213] Denemarken heeft sinds 1995 een zogenoemde *opt-out* op bepaalde EU-richtlijnen, maar voor het plan om asielaanvragen over te dragen aan Rwanda is en blijft Denemarken

gebonden aan het internationale recht. Zie het antwoord op Kamervragen over het Deense asiel- en terugkeerbeleid: Het Deense asiel- en terugkeerbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal. De UNHCR, de Europese Commissie en mensenrechtenorganisaties uitten kritiek op de plannen, zie onder meer: www.refworld.org/docid/6045dde94.html, Denmark: Joint Statement Brings Little Clarity on Rwanda Outsourcing but Generates Renewed Critique | European Council on Refugees and Exiles (ECRE).

[214] Ten eerste moet in grote mate rekening worden gehouden met de eisen van landen die de vluchtelingen voortaan zouden moeten gaan opvangen. Ten tweede moet dat land echt 'veilig' zijn en opvang en procedures voldoen aan onze Europese standaarden. Ten derde moet ook bedacht moeten wat er moet gebeuren als de opvang daar vol raakt en of er voldoende rechtsbescherming is. Het Verenigd Koninkrijk heeft in april 2022 een Memorandum of Understanding met Rwanda gesloten en £120 miljoen vooruitbetaald. In juni 2022 ging een eerste uitzettingsvlucht van enkele asielmigranten van het VK naar Rwanda niet door omdat het EHRM vragen had of Rwanda wel een veilig land is en voldoende rechtsbescherming kan bieden. Het is nu aan de Britse regering om voor het EHRM te onderbouwen dat Rwanda voor de individuen wel voldoende veiligheid biedt en er een effectief rechtsmiddel en mechanisme is om na een succesvolle asielclaim terug te keren naar het VK.

[215] SEO. (2022). *Arbeidsmigratie in 2030. Vier mogelijke scenario's*. Het betreft buitenlandse werknemers die voor een in Nederland gevestigde werkgever werken en binnen 2 maanden na hun eerste komst naar Nederland werk hadden. Dit is inclusief werknemers die voor een andere reden dan werk naar Nederland zijn gekomen (beperkte groep) en inclusief werknemers die zich niet inschrijven bij een Nederlandse gemeente omdat ze verwachten kort in Nederland te verblijven (grote groep). Daarom zijn de cijfers hoger dan de officiële migratiecijfers van het CBS, waarin beide groepen niet worden meegeteld. De verschillen zijn groot bij EU/EFTA arbeidsmigranten. Uit het rapport van SEO blijkt dat het aantal EU/EFTA-arbeidsmigranten werkzaam in 2019 in Nederland circa 630.000 bedroeg. Dat is veel hoger dan het aantal EU/EFTA burgers dat in de periode 1999-2020 naar Nederland is gemigreerd voor werk en nog steeds in Nederland woonachtig is (van de ongeveer 430.000 immigranten in die periode woonden er in 2021 nog 150.000 in Nederland).

[216] Idem.

[217] Idem.

[218] CBS. (2020). www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/in-vergelijking-met-eu-landen-relatief-weinig-internationale-kenniswerkers.

[219] Tijdelijke commissie arbeidsmigratie in het kader van het parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie. (2011). Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

[220] Idem p. 7.

[221] Zie rapporten Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer* (juni 2020) en *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (november 2020).

[222] Verkenning Bevolking 2050 - NIDI.

[223] Verkenning Bevolking 2050 - NIDI.

[224] T. De Lange. (2007). *Staat, markt en migrant: de regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Radboud University.

[225] M. Ruhs & B. Anderson. (2012). *Who Needs Migrant Workers? Labour shortages, immigration, and public policy*.

[226] ACVZ. (2021). *Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid*.

[227] J. Portes. (2019). *What Do We Know and What Should We Do About Immigration?*

[228] Jaarverslag Nederlandse Arbeidsinspectie. *Reflectie Inspecteur-generaal Rits de Boer op arbeidsmigratie*, 9 mei 2022.

[229] O. van Vliet & E. Suari-Andreu. (2022). Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid. *TPEdigitaal 2022, jaargang 16*(3), 22-44.

[230] ACVZ. (2022). *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid*.

[231] Met 'vakmigrant' bedoelt de ACVZ in dat advies arbeidsmigranten met opleidingsniveau mbo-3 en hoger.

[232] ACVZ. (2021). *Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid*, p. 3.

[233] Idem, p. 15.

[234] Landenvergelijking, bijlage D.

[235] Idem.

[236] Consultatie 2021, immigratie plan 2022-2024: 2021 consultations on immigration levels and responsive economic immigration – final report - Canada.ca.

[237] Resultaten IRCC consultatie van 2.867 stakeholders in 2022: 2022 consultations on immigration levels – final report - Canada.ca

[238] Resultaten IRCC consultatie van 2.564 stakeholders in 2021: www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/consultations/2021-consultations-immigration-levels.html#methods.

[239] Zie Finse Roadmap for Education-based and Work-based Immigration 2035, https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163576.

[240] Zie Finse ministerie van Onderwijs en Cultuur, https://okm.fi/en/-/1410877/government-roadmap-compiles-measures-to-increase-education-based-and-work-based-immigration.
[241] CBS. (2022). www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/29/meer-asiel-en-kennismigranten-van-buiten-de-eu-in-2021.
[242] ACVZ. (2022). *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid*. Onder dit aantal vallen ook kennismigranten onder andere regelingen zoals wetenschappelijk medewerkers.
[243] EMN. (2015). Arbeidsmarkttekorten en migratie. Het vaststellen van arbeidsmarkttekorten en de behoefte aan arbeidsmigratie van derdelanders in Nederland.
[244] Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staat van de Migratie 2022 p. 82-83. Dit getal betreft het aantal ingewilligde aanvragen voor een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (GVVA). In 2021 heeft UWV 3.838 positieve adviezen afgegeven aan de IND voor een GVVA. Dat aantal ligt hoger dan het aantal afgegeven verblijfsvergunningen doordat het UWV geen onderscheid maakt tussen eerste aanvragen en verlengingsaanvragen. Arbeidsmigranten van buiten die korter dan 3 maanden zullen gaan werken vallen hier niet onder, maar hebben wel een tewerkstellingsvergunning (TWV) nodig. In 2021 heeft het UWV 7.804 twv's verleend. Het UWV maakt geen onderscheid tussen eerste aanvragen en verlengingsaanvragen.
[245] D. Lens, N. Mussche & I. Marx. (2019). *A hole in the wall of fortress Europe: The trans-European posting of third-country labour migrants.* International Migration, 19-4-2021, DOI: 10.1111/imig.12867.
[246] Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staat van de migratie 2022 p. 65. Sinds 1 maart 2020 moeten buitenlandse dienstverrichters die gebruik maken van het vrij verkeer van diensten hun komst, de aard en duur van de werkzaamheden die zij in Nederland verrichten, de dienstontvanger en de gedetacheerde werknemers melden bij het UWV. Zie ook Richtlijn 2006/123/EG— Dienstenrichtlijn Die worden niet meegeteld door SEO in *Arbeidsmigratie in 2030* en nauwelijks in de CBS-statistieken over migratie (vaak geen inschrijving in de BRP).
[247] Idem.
[248] SEO. (2022). *Posted workers to the Netherlands*, p. 7
[249] Idemp. 24, Table 5.
[250] Ministerie van Justitie en Veiligheid, Staat van de Migratie 2022 p.82-83
[251] J. Cremers, NT-AR Paper INT-AR Paper 2, *Sociale zekerheid en vrij verkeer in de EU*, Het Kenniscentrum arbeidsmigranten.
[252] D. Kramer, I. van Gardingen & K. Boonstra. *De Europese Detachering van Derdelanders,* NJB 2022/1132.
[253] Hein de Haas over factoren van migratie, *Me Judice*, 27 februari 2012.
[254] R. P. W. Jennissen. (2004). Macro-economic determinants of international migration in Europe. Dissertatie University of Groningen.
[255] WRR. (2020). Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor een migratiesamenleving.
[256] A. W. Strockmeijer. (2020). De arbeidsmarktpositie verklaart. Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.
[257] Richtlijn (EU) 2018/957 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 tot wijziging van Richtlijn 96/71/EG betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers met het oog op het verrichten van diensten.
[258] J. Portes. (2019). What Do We Know and What Should We Do About Immigration?
[259] M. Kremer. (2013). Flexwerkland Nederland trekt laagopgeleide arbeidsmigranten aan, *MeJudice*; M. Ruhs & B. Anderson. (2012). *Who Needs Migrant Workers? Labour shortages, immigration, and public policy*.
[260] Zie rapporten Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer* (juni 2020) en *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (november 2020). Naar aanleiding van de rapporten zet het kabinet onder meer in op betere registratie van arbeidsmigranten, betere digitale informatie over hun rechten en plichten, meer en betere huisvesting en verplichte eisen aan uitzendbureaus, zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/verbeteren-positie-arbeidsmigranten.
[261] J. Cremers, NT-AR Paper INT-AR Paper 2, *Sociale zekerheid en vrij verkeer in de EU*, Het Kenniscentrum arbeidsmigranten.
[262] Algemene Rekenkamer. Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting. 28 september 2021.
[263] SER. (2014). *Arbeidsmigratie*, Advies 14/09.
[264] A. Heyma, NT-AR Paper 4, *Arbeidsmigratie in het licht van arbeidsmarktfricties*, Het Kenniscentrum arbeidsmigranten.
[265] Fachkräftestrategie der Bundesregierung | Bundesregierung, 12 oktober 2022.
[266] Persverklaring 7 september 2022 BMWK - Fachkräftegipfel der Bundesregierung: Mehr Fachkräfte für Deutschlands Zukunft.
[267] Persbericht Duitse regering over modernisering immigratiewetgeving, 30 november 2022: Deutschland wird das Einwanderungsrecht grundlegend modernisieren - BMBF.
[268] Zie bijlage D, Duitsland.
[269] J. Portes. (2019). What Do We Know and What Should We Do About Immigration?; ACVZ. (2021). *Migranten komen niet naar Nederland voor onze verzorgingsstaat*. ACVZ-blog Wist u dat...? Feiten en ficties over migratie (deel 7).

[270] P.W. de Jong. (2019). *Between Welfare and Farewell: The role of welfare systems in intra-European migration decisions*. University of Groningen.
[271] SEO. (2010). *Wat beweegt kennismigranten?*
[272] Regioplan. (2018). Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten.
[273] Gezinsleden van kennismigranten hebben anders dan gezinsleden van arbeidsmigranten geen tewerkstellingsvergunning nodig. In het ACVZ-advies *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid* stelt de adviesraad voor geen onderscheid te maken naar sociaaleconomische status voor wat betreft bepaalde rechten. Daarnaast stelt de adviesraad voor dat werkgevers structureel beleid gaan voeren om partners van arbeidsmigranten te ondersteunen om werk te vinden (dual career policies/programs).
[274] ACVZ. (2022). Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid.
[275] Vanaf 1 januari 2022 zijn twee nieuwe fiscale gunstregimes ingevoerd voor medewerkers die tijdelijk worden tewerkgesteld in België (expat statuut). https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/fiscaal-statuut-buitenlandse-kaderleden-expat-statuut.
[276] M. Kremer. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren*; H. de Haas & S. Fransen. (2018). *Social transformation and migration: An empirical inquiry*. MADE/IMI Working paper no. 141. International Migration Institute; M. A. Clemens. (2020). *The emigration life cycle: How development shapes emigration from poor countries*.
[277] ACVZ. (2022). Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid.
[278] Clingendael. (2021). *Gedeeld belang bij circulaire migratie*.
[279] Op enkele beperkingen na, te weten: het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Associatie- en Handelsverdragen tussen de EU en landen, zoals het Associatieverdrag EU-Turkije en Handelsverdrag EU-Canada (CETA) en bilaterale Vriendschaps- en Handelsverdragen, zoals het Vriendschapsverdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten en Handelsverdragen met Bolivia, Japan en andere landen.
[280] Zie bijlage B. Rijksoverheid, Regeling Aziatische horeca sector definitief vervallen, 18 november 2022, Regeling Aziatische horeca sector definitief vervallen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.
[281] Staatscourant 2018, 49101 Staatscourant 2018, 49101 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).

Hoofdstuk 4

Conclusies en aanbevelingen

4.1 Inleiding

Het migratiebeleid is een onderwerp dat voortdurend de aandacht heeft van media en politiek en dat veel maatschappelijke discussies losmaakt. Het gevoel bestaat dat er geen grip is op migratie en dat het ons als samenleving overkomt. De asielopvangcrisis en de misstanden bij arbeidsmigratie in ons land onderstrepen dit gevoel. Nederland staat, net als de rest van de EU, momenteel ook voor andere grote maatschappelijke uitdagingen, zoals de vraag hoe om te gaan met geopolitieke instabiliteit, klimaatverandering, de energiecrisis, de arbeidsmarkt, de vergrijzing en de woningnood. Burgers ervaren hierdoor grote onzekerheden en verliezen vaker het vertrouwen in de overheid.[282]

Daarom is het noodzakelijk om *actief migratiebeleid* te voeren dat *toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed* is. Daarbij is het politieke en maatschappelijke debat minder gericht op de waan van de dag. Er moeten immers urgente, weloverwogen keuzes gemaakt worden voor de lange termijn: hoeveel en welke migratie wenst Nederland? Daarvoor is een goed geïnformeerd maatschappelijk en politiek gesprek een vereiste. Het migratiebeleid moet samenhangen met beleid op andere terreinen. Migratiepatronen worden immers niet alleen gevormd door migratiebeleid, zoals de toelatingscriteria of het terugkeerbeleid, maar ook door beleid gericht op andere domeinen. Denk aan ons arbeidsmarktbeleid dat gericht is op flexibilisering van werk en daarmee behoorlijk bepalend is voor het aantal arbeidsmigranten. Of denk aan het onderwijsbeleid dat grote impact heeft op de integratie van statushouders of het aantal jonge mensen dat naar Nederland komt om te studeren. Tot slot dient het migratiebeleid maatschappelijk ingebed te zijn, oftewel gedragen te worden door de samenleving. Dit betekent niet alleen dat burgers kunnen meedenken en meebeslissen over migratie, maar ook dat dit beleid inzet op wederkerige relaties tussen migranten en de ontvangende samenleving.

In dit rapport staat de vraag centraal in hoeverre een getalsmatig migratiebeleid, met richtgetallen, bijdraagt aan dat toekomstgerichte, samenhangende en maatschappelijk ingebedde migratiebeleid. De term 'beleidsmatig richtgetal' vloeit voort uit het essay dat Paul Scheffer schreef voor de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de WRR heeft het vervolgens uitgewerkt.[283] 'Richtgetallen' zijn een vrije vertaling van de Duitse beleidsinspanningen die tussen 2018 en 2021 in het asielbeleid aldaar werden geïntroduceerd.

De Adviesraad Migratie ziet richtgetallen als kwantitatieve doelstellingen, waarbij er belangrijke verschillen zijn tussen 'quota' en 'streefcijfers'. Onder een *quotum* verstaan we een harde, vaak wettelijk verankerde, kwantitatieve boven- of ondergrens op het aantal migranten dat door een staat wordt toegelaten; het is een resultaatsverplichting. Een *streefcijfer* daarentegen is een aantal dat men tracht te bereiken, het is een inspanningsverplichting, een 'zacht' richtgetal. Richtgetallen kunnen het beste gezien worden als gereedschap, instrumenten in

een breder migratiebeleid. Ze zouden een uitkomst moeten zijn van een visie op de vraag wat voor migratiesamenleving we willen zijn. Een samenleving waarin geen sprake is van migratie is zeer onwaarschijnlijk. Maar er valt zeker meer grip op te krijgen. Daarvoor is een antwoord nodig op de vragen in welke mate migratie wenselijk is, wie er migreert en onder welke voorwaarden dat gebeurt en vervolgens wat dat aan inspanningen vergt van de overheid en samenleving.
De hoofdvraag is kortom: in hoeverre kan de inzet van richtgetallen een bijdrage leveren aan een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid? En áls in het beleid richtgetallen worden vastgesteld, wat zijn dan de belangrijkste voorwaarden voor succes?

4.2 Kansen van richtgetallen

Uit de gesprekken met experts, het landenonderzoek en de drie academische verkenningen[284] die de adviesraad heeft laten uitvoeren komt een aantal kansen en risico's naar voren voor het inzetten van richtgetallen. We hebben daarbij gekeken vanuit twee perspectieven: dat van het politiek-bestuurlijk proces en dat van de samenleving, oftewel: Kunnen richtgetallen helpen om tot een beter beleid en betere uitvoering te komen? En helpt het gebruik van richtgetallen om burgers meer gevoel van grip op migratie te bieden?

De inzet van richtgetallen in het migratiedomein kan leiden tot een aantal verbeteringen in het politiek-bestuurlijke proces. Door het vastleggen van meerjarige afspraken tussen politieke partijen kunnen richtgetallen leiden tot meer 'politieke rust'. In Oostenrijk werd in 2016 bijvoorbeeld met streefcijfers vastgelegd hoeveel asielzoekers mochten komen in de periode 2016-2019. In Duitsland gold tussen 2018-2021 een 'migratiecorridor'. In plaats van korte termijn crisisbeleid en incidentenpolitiek bieden dergelijke streefcijfers perspectief op een meer lange termijnbeleid. Het (kortdurende) gebruik van richtgetallen in Oostenrijk en Duitsland heeft alleen niet geleid tot aantoonbare veranderingen in het aantal asielmigranten. De streefcijfers werden geïntroduceerd in een periode waarin in heel Europa minder asielzoekers kwamen.

Ook kunnen richtgetallen bijdragen aan een *meer samenhangend* migratiebeleid. In Duitsland werd zo inzichtelijk welke beleidsknoppen van belang waren om de toestroom van asielzoekers te reguleren en werd er een aantal acties geformuleerd. In Finland, waar ingezet wordt op een verhoging van het aantal arbeids- en studiemigranten, kwamen bij het ontwikkelen van een 'routekaart' eveneens de verschillende beleidsdomeinen en actoren in beeld, zoals onderwijsinstellingen en bedrijven.

Richtgetallen kunnen er daarnaast voor zorgen dat uitvoeringsorganisaties, zoals de IND en het COA een *betere langetermijnplanning* kunnen maken. Getalsmatig migratiebeleid kan ook een positieve bijdrage leveren aan de samenwerking en communicatie tussen nationale en lokale overheden, zoals dat in Canada gebeurt. Op dit moment is in Nederland bijvoorbeeld niet altijd helder voor de lokale

overheid wat de toekomstige inburgeringsopgave zal zijn, terwijl omgekeerd lokaal economisch beleid soms ook leidt tot nationale toename van migratie. Het is echter de vraag of richtgetallen hiervoor nodig zijn. Goede prognoses zouden als planningsinstrument ook al voldoende kunnen zijn.
Een ander doel waarvoor richtgetallen ingezet kan worden is om te voorzien in *de behoefte van burgers aan grip op migratie*. Het hanteren van richtgetallen zou kunnen bijdragen aan het verlangen van controle over hoeveel en welke mensen er naar Nederland komen. Toch zijn er vooralsnog weinig aanwijzingen dat richtgetallen grote effecten zullen hebben op de houding van burgers ten aanzien van migratie. Die is door de tijd heen namelijk heel stabiel, zowel in Nederland als elders. *Aantallen* lijken daarvoor niet bepalend; het *tempo* misschien wel, en *wie* er precies naar Nederland komt. Ook als migranten een bijdrage leveren aan de samenleving (bijvoorbeeld door te werken en te integreren), zijn burgers positiever over hun komst. Mensen die zich zorgen maken over migratie, maken zich ook zorgen over andere maatschappelijke vraagstukken, zoals huisvesting, voorzieningen en samenleven. Om bij te dragen aan een beter maatschappelijk ingebed migratiebeleid, moeten dus niet alleen de zorgen rond migratie worden aangepakt, maar ook de onderliggende zorgen van burgers, bijvoorbeeld over huisvesting of de sociale samenhang in de buurt. Enkel het instellen van richtgetallen zal dus niet voldoende zijn om de behoefte van burgers aan grip te adresseren.

Richtgetallen kunnen ten slotte een bijdrage leveren aan een toekomstgericht migratiebeleid door een beter debat over hoe beleidsambities waargemaakt kunnen worden; een debat dat niet enkel over incidenten gaat. Doordat getallen altijd een doorvertaling (moeten) zijn van beleidsvisies en -ambities, kan het gebruik van richtgetallen dwingen tot *een meer feitelijk, goed geïnformeerd politiek en maatschappelijke debat over migratie*.

4.3 Risico's van richtgetallen

Werken met richtgetallen kent ook risico's. Vooral wanneer er – zoals bij het migratiebeleid aan de hand – beleidsmatig weinig controle is over het behalen van de aantallen. Als beloftes worden gedaan die niet kunnen worden waargemaakt, bestaat de kans dat burgers het vertrouwen verliezen in de overheid. In plaats van het organiseren van een gevoel van grip op migratie voor burgers, organiseert de overheid dan haar eigen teleurstelling. Beleidsmakers en politici zijn dan overgeleverd aan het lot. Richtgetallen brengen namelijk een hoge mate van afrekenbaarheid van politiek en bestuur met zich mee, waardoor de noodzakelijke flexibele omgang met cijfers nauwelijks mogelijk is. Richtgetallen worden dan een 'stok' om politiek, bestuurders of uitvoeringsorganisaties mee te slaan, in plaats van onderdeel van een noodzakelijk gesprek over beleidsdoelen. Bij een overschrijding van aantallen migranten waar weinig nationale invloed op uit te oefenen valt – denk aan de Oekraïense vluchtelingen die in 2022 naar Nederland kwamen – ligt dan meteen de roep om aftreden van een bewindspersoon op de loer. Dit speelt met name op het terrein van migratie, dat voortdurend in de

spotlights staat van maatschappelijke en politieke discussies. Het risico is reëel dat er een fixatie ontstaat op het behalen van de aantallen en dat de achterliggende kwalitatieve beleidsdoelstellingen uit beeld raken, namelijk een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid.
De kans bestaat ook dat er met cijfers gemanipuleerd gaat worden of dat er schijntransparantie ontstaat: dat ontneemt het zicht op de werkelijkheid. Uitvoeringsorganisaties die moeten bijdragen aan het behalen van doelen die ze niet kunnen halen 'werken er dan omheen'. Als te streng wordt ingezet op kwantitatieve doelen ontstaan er zoveel perverse effecten dat het *doel* van richtgetallen uit beeld raakt. Bij zachte richtgetallen (inspanningsverplichtingen) zoals streefcijfers is de kans op het optreden van dergelijke negatieve effecten aanmerkelijk kleiner dan bij harde richtgetallen zoals quota (resultaatsverplichtingen). Voorwaarde voor het verkleinen van de kans op negatieve effecten is wel dat politiek en publiek deze getallen ook zien als louter een concretisering van een ambitie.

4.4 Vijf randvoorwaarden

Om richtgetallen op een zinnige manier in te zetten in het migratiebeleid distilleert de adviesraad daarom vijf randvoorwaarden die de kansen van die inzet vergroten en de risico's ervan verkleinen:

- Richtgetallen moeten de uitkomst zijn van kwalitatieve doelstellingen van migratiebeleid. In die migratievisie hoort ook aandacht te zijn voor de brede maatschappelijke problemen waarover burgers zich zorgen maken.
- Er moet voldoende sturing van de nationale overheid mogelijk zijn, anders hangt het behalen van de cijfers af van toeval en worden bewindspersonen en beleidsmakers *hostage of fortune*: ze worden gegijzeld door het lot. Als er zeer weinig nationale beleidsruimte is, betekent dat voor burgers dat er beloften worden gemaakt waarvan al bij voorbaat bekend is dat ze niet kunnen worden waargemaakt.
- Uitvoeringsinstanties en zeer zeker ook burgers moeten bij de totstandkoming van richtgetallen worden betrokken, anders worden cijfers niet gezien als haalbaar (uitvoeringsinstanties) of legitiem (burgers). Bovendien geeft het betrekken van burgers zicht op de – dynamische – draagkracht van de samenleving.
- Een streefcijfer moet gematigd worden toegepast, en niet als afrekenmechanisme voor politiek en beleid. Het is daarbij beter om met bandbreedtes te werken of een set aan indicatoren. Het belangrijkste blijft de werkelijkheid achter de cijfers.
- De overheid moet helder communiceren over de beperkingen van het instrument, en cijfers regelmatig kunnen bijstellen. Een strategie om een eenzijdige focus op het behalen van het cijfer te voorkomen is om streefcijfers vooral te beschouwen als hulpmiddel om ambities en voorgenomen acties te bespreken in het publieke debat, tussen politieke partijen en ook binnen uitvoeringsorganisaties.

Streefcijfers te verkiezen boven quota

De adviesraad ziet meer risico's dan kansen voor het gebruik van quota, dus de harde resultaatsverplichtingen. De inzet van harde quota voor aantallen migranten kunnen tot hoge verwachtingen leiden die vaak niet waargemaakt kunnen worden, waardoor bijvoorbeeld sommige uitvoeringsorganisaties kunnen 'afhaken'. De controle op migratie door de nationale overheid die het gebruik van quota veronderstelt, is bovendien niet realistisch. Het is onverstandig voor de vertrouwensrelatie met de overheid om burgers het idee te geven dat migratie geheel beheersbaar is.

Realistische streefcijfers zouden daarentegen wel een bijdrage kunnen leveren aan een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid. De adviesraad ziet kansen voor het gebruik van streefcijfers zolang het gaat om een inspanningsverplichting waarbij de ambities worden gecommuniceerd en samenhangende acties centraal staan. Streefcijfers kunnen een beter geïnformeerd en politiek en maatschappelijk gesprek over migratie op gang brengen, waarbij feiten en onderliggende kwantitatieve analyses en scenario's een belangrijke rol zouden moeten spelen.

De adviesraad wijst er wel op dat er onderscheid gemaakt moet worden naar soort migratie: de risico's voor het gebruik van streefcijfers voor asielmigratie wegen zwaarder dan de kansen. Voor arbeidsmigratie van buiten Europa ligt dat omgekeerd. Dat heeft te maken met de mate waarin de overheid beleidsmatige grip heeft op deze vorm van migratie.

Beheersbare migratie

In de periode 1999-2020 was de meest voorkomende reden om naar Nederland te komen gezinsvorming of -hereniging (33%), gevolgd door arbeidsmigratie van binnen en van buiten Europa (24%) en studiemigratie (16%). Asielmigratie vormt in dezelfde periode met gemiddeld 12% per jaar een kleiner deel van de totale migratie naar Nederland, terwijl dit deel wel de meeste politieke en media-aandacht krijgt. De cumulatieve werking van asielmigratie is op de lange termijn echter wel groter omdat asielmigranten die in Nederland mogen blijven zich vaker permanent vestigen. Het merendeel van de arbeidsmigranten die naar ons land komen, vertrekt weer binnen drie jaar.

Tegelijkertijd wordt van alle vormen van migratie asiel het sterkst bepaald door externe factoren, zoals geweld en oorlog elders, waardoor deze vorm meer fluctueert dan andere vormen van migratie. Daarop heeft de nationale overheid maar beperkt grip. Cruciaal voor het realistische gebruik van richtgetallen is dat de nationale overheid daadwerkelijk invloed heeft op het behalen ervan.
Wie zich dus primair zorgen maakt over aantallen migranten, zou zich minder op asielmigratie kunnen richten, maar meer op arbeidsmigratie. Er komen immers steeds meer arbeidsmigranten. Bovendien is er meer nationale beleidsruimte om

te sturen op arbeidsmigratie (en studiemigratie) dan op asielmigratie. De vruchtbare inzet van richtgetallen verschilt dus per soort migratie.

Geen harde quota, terughoudend gebruik van streefcijfers bij asielmigratie

Het inzetten van quota (resultaatsverplichting) met een bovengrens bij asielmigratie acht de adviesraad onwenselijk. De maximering van asielmigratie is in strijd met internationale en Europese verdragen – gebaseerd op fundamentele mensenrechten – waarbij Nederland verdragspartij is en daar ook zelf baat bij heeft. Nederland kan zich enkel tegen zeer hoge politieke, diplomatieke en economische kosten losmaken uit de EU of internationale verdragen opzeggen of aanpassen. Nederland heeft daarnaast een morele en grondwettelijke verplichting de internationale rechtsorde te respecteren en te handhaven. Een overheid die voorbij gaat aan de internationale en Europese verdragen zal teruggefloten worden door de rechter, wat niet bijdraagt aan een consistent langetermijnbeleid: het leidt tot politiek-bestuurlijke ontwrichting en vergroot het gevoel bij de burgers dat de overheid maar wat doet, dus niet 'in controle' is. Ook in landen zoals Duitsland, Oostenrijk, België en Zweden is daarom niet gekozen voor de inzet van quota voor asielmigratie.

Maar ook de mogelijkheden voor realistisch gebruik van streefcijfers (inspanningsverplichting) bij asielbeleid zijn beperkt. Dat komt door het volatiele karakter van asielmigratie – denk aan de oorlogen in Syrië, Afghanistan en Oekraïne – waar de nationale overheid weinig vat op heeft. Bovendien heeft de Nederlandse overheid slechts beperkte nationale beleidsruimte vanwege de Europese en Internationale verdragen waarvan Nederland ook zelf profiteert. Streefcijfers kunnen dan ook leiden tot het organiseren van teleurstelling bij burgers. Daarom dienen streefcijfers terughoudend te worden gebruikt bij asielbeleid.

Mocht de overheid wel willen inzetten op streefcijfers in het asielbeleid dan is het van belang vooral de ambities en samenhangende acties te formuleren, nationaal en Europees, en daarbij realistisch en bescheiden te zijn over de effecten van getalsmatig migratiebeleid. Goede prognoses kunnen ook behulpzaam zijn, zolang zij onderdeel zijn van de wisselwerking tussen nationale overheid en (uitvoerings)instanties of de lokale overheid. Prognoses kunnen dan bijdragen aan een anticiperend lokaal bestuur, voldoende nationale en lokale investeringen in inburgering, en een inzet op bredere maatschappelijke vraagstukken die samenhangen met asielmigratie.

Migratiebeleid wordt bepaald door zowel *directe* als *indirecte* beleidsinstrumenten. De eersten zijn veelal de toelatingscriteria en de uitvoering ervan. De tweede betreffen vooral instrumenten in andere beleidsdomeinen. Bij asiel is er weinig speelruimte bij het directe migratiebeleid, maar het is wel degelijk mogelijk om als Nederlandse overheid stappen te zetten op aanpalende terreinen. Denk bijvoorbeeld aan het buitenlandbeleid en het maken van afspraken met landen van

herkomst, over terugkeer en over het reguleren van arbeidsmigratie. Ook is samenhangende inzet mogelijk in Europa, want veel asielbeleid is Europees beleid. Indirect asielbeleid vergt wel een lange adem, en meer zicht op de werking van de beleidsinstrumenten. Bij het asielbeleid zijn er wel een aantal nationale 'beleidsknoppen' om aan te draaien, maar daar is al veel op ingezet.

Realistische inzet zachte streefcijfers: vooral bij arbeidsmigratie (en studiemigratie)

Ook het getalsmatig beperken van intra-EU-migratie conflicteert met Unierechtelijke bindende afspraken. Het vrij verkeer van personen en diensten in de EU staat nauwelijks beperkingen toe. Maar anders dan bij asiel zijn er nog relatief veel indirecte beleidsinstrumenten voorhanden: er is wat dat betreft nog weinig beleidsmatige inzet geweest. Door in te zetten op het arbeidsmarktbeleid – denk aan het tegengaan van flexibilisering en aan bedrijvenbeleid (ondersteunt de overheid de *low road* van ontwikkeling of de *high road*) – dan zou dat effect kunnen hebben op aantallen en typen Europese arbeidsmigranten. Ook dit vergt echter meer inzicht op de gevolgen van de interventies en tijd: quick fixes zijn in het gehele migratiebeleid niet mogelijk. Maar vooralsnog is de beleidsaandacht nog weinig gericht geweest op Europese arbeidsmigratie. Laat staan dat er de afgelopen periode een toekomstgericht, samenhangend, maatschappelijk ingebed arbeidsmigratiebeleid is gevoerd.

De Nederlandse overheid heeft meer beleidsruimte om te sturen op studiemigratie en arbeidsmigratie van buiten de EU. Op studiemigratie van buiten de EU heeft Nederland relatief veel 'grip'. Hogescholen en universiteiten kunnen hun wervingsinspanningen in het buitenland stoppen of verminderen, het instellingstarief verhogen, het onderwijs alleen in het Nederlands aanbieden, of een *numerus fixus* instellen voor bepaalde (Engelstalige) opleidingen. Ook heeft Nederland relatief veel beleidsknoppen om aan te draaien voor arbeidsmigratie van buiten de EU. De overheid kan immers zelf de toelatingscriteria in haar migratiebeleid bepalen, al zal vooral beleid in andere domeinen, zoals goede maatschappelijke voorzieningen, medebepalend zijn voor hoeveel mensen en wie er uiteindelijk naar Nederland zullen komen.

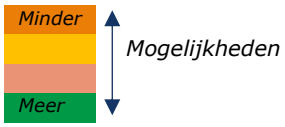
Streefcijfers kunnen daarom het beste onderdeel zijn van een duurzaam samenhangend migratiebeleid vanuit een brede welvaartbenadering, zoals eerder door de adviesraad uitgewerkt. Dat betekent dat niet langer enkel de arbeidsmarktbehoeften en economische groei leidend zijn voor arbeidsmigratiebeleid, maar dat er ook rekening wordt gehouden met bredere maatschappelijke afwegingen. De analyse gaat dan over de positieve en negatieve gevolgen voor migranten, de ontvangende samenleving en de zendende landen, nu en in de toekomst. Een brede welvaartbenadering kan bijdragen aan het prioriteren van bepaalde vormen van arbeidsmigratie of bepaalde arbeidsmarktsectoren, waarvan wordt verwacht dat zij een maatschappelijke

bijdrage leveren. Streefcijfers zijn dan een afgeleide van de keuzes die worden gemaakt.

Figuur 8. Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen per migratievorm

	Asiel	Intra-EU	Gezin van buiten de EU	Studie van buiten de EU	Arbeid van buiten de EU
Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen					
- Quota (als bovengrens)					
- Streefcijfers					

Bekijk de tabel bij figuur 8



Tot slot: richtgetallen, maar ook betere prognoses, kunnen bijdragen aan een betere samenhang tussen migratiebeleid en integratiebeleid, waaronder het inburgeringsbeleid en beleid gericht op de lokale sociale samenhang. Meer zicht op het aantal asielzoekers dat naar Nederland komt, betekent ook een duidelijker beeld van de benodigde overheidsinspanningen op het terrein van asielopvang en integratie. Datzelfde geldt voor arbeid- en studiemigranten. Als er meer inzet van de overheid komt op het integratiebeleid, dan wordt de draagkracht van de samenleving minder op de proef gesteld.

De adviesraad wijst op de noodzaak van een meer toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Onderstaande zeven aanbevelingen zijn gericht op een realistische toepassing van richtgetallen daarin, hoewel het merendeel ervan (1, 4, 5 en 6) ook zonder de inzet van richtgetallen een stap in de goede richting zou zijn.

4.5 Aanbevelingen voor een realistisch gebruik van richtgetallen in het migratiebeleid

De adviesraad doet de volgende aanbevelingen bij de inzet van richtgetallen in het migratiebeleid:

Een richtgetal is een uitkomst van een visie op migratiebeleid

Het moet duidelijk zijn dat richtgetallen instrumenteel zijn en geen doel op zich inhouden. Het enkel noemen of vaststellen van een cijfer zonder duidelijk doel heeft weinig zin. Richtgetallen zijn slechts een instrument, een stuk gereedschap (de hamer uit de inleiding). Kortom, richtgetallen moeten ingebed zijn in bredere en kwalitatieve beleidsdoelstellingen. De adviesraad wijst erop dat het

uitgangspunt van asielbeleid humanitair van aard is. Bij het arbeidsmigratiebeleid zou het goed zijn om niet enkel economische behoeften centraal te stellen, maar een brede welvaartsbenadering te kiezen. Daarin zou er aandacht moeten zijn voor de positieve en negatieve gevolgen voor migranten, de ontvangende samenleving en landen elders. Niet alleen nu, maar ook op de lange termijn.

De zorgen van burgers over migratie moeten in een dergelijke visie serieus genomen worden en hangen daarnaast ook vaak samen met een onderliggend maatschappelijk ongenoegen over vraagstukken zoals volkshuisvesting, toegang tot en kwaliteit van zorg en onderwijs, samenleven, en de rol van de politiek in het algemeen. Deze zorgen kunnen niet enkel worden weggenomen met de inzet van streefcijfers: migratiebeleid dient gekoppeld te worden aan het gelijktijdig en adequaat adresseren van maatschappelijke vraagstukken. Om de zorgen die mensen over migratie hebben te verminderen, is het ook nodig dat veel achterliggende maatschappelijke problemen (rond huisvesting, werk en sociale samenhang) worden aangepakt.

Aanbeveling 1

Ontwikkel een toekomstgericht, samenhangend en maatschappelijk ingebed migratiebeleid, waar cijfers een afgeleide van zijn. Gebruik richtgetallen dus niet als een doel op zich, maar maak ze onderdeel van een brede visie op migratie en de aanpak van andere maatschappelijke vraagstukken die samenhangen met zorgen over migratie.

Zachte streefcijfers zijn te verkiezen boven harde quota

Zachte streefcijfers, waarbij het vooral gaat om een inspanningsverplichting, passen vaak beter dan harde quota met een resultaatsverplichting. Want het migratiebeleid staat voortdurend in de politieke en maatschappelijke schijnwerpers en de sturingsmogelijkheden vanuit de nationale overheid zijn beperkt. Streefcijfers zijn zinvoller bij migratiemotieven waar de overheid relatief meer grip op heeft, zoals arbeidsmigratie van buiten de EU. Wat betreft asiel is een terughoudend gebruik van streefcijfers aan te raden. Quota met een harde bovengrens zijn bij asielmigratie juridisch niet mogelijk, en werken bovendien ontwrichtend voor het politiek-bestuurlijke proces en het vertrouwen van burgers als ze toch ingezet zouden worden.

Aanbeveling 2

Werk in het migratiebeleid niet met harde quota maar met zachte streefcijfers zet streefcijfers vooral in voor migratie waar beleidsmatig (iets) meer grip op is, zoals arbeidsmigratie binnen de EU en vooral van buiten de EU. Het gebruik van harde quota met een bovengrens is bij asielbeleid binnen de bestaande internationale en Europese juridische kaders niet mogelijk.

Met mate toepassen en de risico's verkleinen

Beperk de financiële en politiek-bestuurlijke consequenties van het niet behalen van richtgetallen, zie het als een *tool* voor een gesprek. Een richtgetal is een vereenvoudiging van de werkelijkheid, terwijl het juist belangrijk is om het hele verhaal, de werkelijkheid achter de cijfers te vertellen. Daarom is zicht op migratie nodig. Bij een sterk gepolitiseerd beleidsonderwerp, zoals migratie, neemt de kans op een gematigde (genuanceerde) toepassing van richtgetallen af. Fixatie op een of enkele cijfers moet worden voorkomen, bijvoorbeeld door te werken met bandbreedtes of meerjarengemiddelden, of door een variëteit aan getallen te gebruiken. Daarbij is het nuttig om leer- en experimenteerruimte te creëren om na te gaan of richtgetallen het gewenste effect hebben.

Aanbeveling 3

Werk met meerdere getallen, bandbreedtes, onder en bovengrenzen en percentages die voortdurend bijgesteld en gecommuniceerd kunnen worden, in plaats van een enkel richtgetal. Meerjarige richtgetallen hebben de voorkeur. Kijk daarbij niet alleen naar immigratie maar ook naar terugkeer en emigratie (dus migratiesaldo).

Streefcijfers bieden mogelijkheden om zicht te krijgen op samenhang in beleid

Bij streefcijfers is het van belang alle mogelijke acties en ambities in kaart te brengen. In Duitsland heeft het streefcijfer voor asiel ertoe geleid dat verschillende beleidsvoornemens en ambities werden verwoord. Nationaal asielbeleid is bovendien niet los te zien van Europees asielbeleid. De verschillende beleidsinstrumenten in samenhang bezien is ook zinvol op het terrein van arbeidsmigratie, zowel van binnen als buiten de EU. Migratiepatronen worden immers niet alleen gevormd door het directe migratiebeleid (zoals aan toelatingscriteria) maar worden bij arbeidsmigratie ook gevormd door arbeidsmarktbeleid (lonen, arbeidsvoorwaarden, aantal flexibele contracten), huisvestingsbeleid (beschikbare woningen voor gezinnen bijvoorbeeld) en de verzorgingsstaat, zoals gezondheidszorg of onderwijsmogelijkheden. Daarnaast is het van belang het migratiebeleid te koppelen aan het integratiebeleid, zoals inburgeringsbeleid maar ook beleid ten behoeve van sociale samenhang in wijken en dorpen. Op het moment dat helder is hoeveel mensen er komen en wie, is ook helder welke beleidsinspanningen nodig zijn voor het inburgeringsbeleid en beleid gericht op het ondersteunen van wederkerige relaties in de samenleving. Streefcijfers kunnen dan ook bijdragen aan een betere samenwerking tussen nationale en lokale overheid.

Aanbeveling 4

Breng goed in kaart welke samenhangende beleidsmaatregelen binnen en buiten het migratiebeleid nodig zijn om een vastgesteld streefcijfer te realiseren. Koppel migratiebeleid aan integratie en samenleefbeleid. En zorg ook voor samenhang met internationaal, Europees, nationaal en lokaal beleid.

Voor een realistische en breed gedragen toepassing van streefcijfers, moeten uitvoeringinstanties en burgers worden betrokken bij de totstandkoming ervan

Het toegepaste getal moet breed gedragen worden. Het proces van totstandkoming is daarom van cruciaal belang om ervoor te zorgen dat een richtgetal als relevant, geloofwaardig, haalbaar en legitiem wordt gezien, door uitvoeringsorganisaties maar ook door burgers. Vaak wordt een kwantitatieve doelstelling vanuit het politiek-bestuurlijk proces opgesteld, en meet het beleidsapparaat ook zelf de resultaten. Dat doet afbreuk aan de legitimiteit. Burgers kunnen streefcijfers als niet legitiem ervaren als ze zelf geen enkele inbreng hebben bij het vaststellen. Op het moment dat het enkel een technocratisch vastgesteld cijfer betreft, draagt dit niet bij aan een meer maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Nederland kan daarbij inspiratie opdoen in Canada. Het Canadese consultatiemodel, dat gebruikt wordt voor de meerjarige migratieplanning aldaar, kan als voorbeeld dienen. Naast wetenschappelijke analyses van de economische behoeften hebben ook burgers daarin een rol, mede vanwege hun inbreng die de kennis over de lokale draagkracht vergroot. Burgerberaden op het terrein van migratie, zoals die ook vorm gaan krijgen rond de klimaatopgave, zijn daarbij een zinvol instrument.

Aanbeveling 5

Betrek alle belanghebbende partijen inclusief uitvoeringsinstanties bij de formulering van streefcijfers. Zorg dat burgers mee kunnen beslissen over streefcijfers in een meer maatschappelijk ingebed migratiebeleid. Burgers kunnen ook bijdragen aan kennis over de – dynamische – draagkracht in de samenleving. Het is raadzaam als de overheid hier alvast een begin mee maakt door pilots op te zetten voor burgerberaden in het migratiebeleid.

Meer kennis nodig voor realistische richtgetallen

Om weloverwogen beleid, inclusief eventuele richtgetallen, te kunnen maken, is meer kennis nodig. Zo is er kennis nodig over de dynamische draagkracht van de samenleving, cijfermatige analyses en toekomstscenario's over migratie (waaronder verbetering van prognoses). Kennis die helpt om afwegingen te maken vanuit de benadering van brede welvaart: over de positieve en negatieve gevolgen van migratie voor het 'hier en nu', 'later' en 'elders'. En vooral kennis over de effectiviteit van beleidsinterventies en de (vervolg)effecten op samenhangende terreinen. Van veel beleidsinstrumenten is onvoldoende bekend over de werking. Ten slotte is het van belang dat kennis over migratie goed verspreid wordt, voor een meer feitelijk politiek en maatschappelijk debat.

Aanbeveling 6

Vergroot de kennis over migratie (inclusief aantallen) en migratiebeleid, voor het maken van afgewogen beleid en opstellen van realistische richtgetallen en een meer feitelijk politiek en maatschappelijk debat.

Eerlijk zijn en helder communiceren over migratie en de beperkingen van streefcijfers

Cijfers zijn nooit neutraal, want getallen hebben ook een strategische politieke en psychologische dynamiek: ze staan niet los van verhalen en frames. Dit betekent dat de manier waarop de overheid communiceert over migratie van grote invloed is op hoe migratie wordt ervaren. En dus ook of en in welke mate migratie als maatschappelijk ontwrichtend wordt ervaren. Beleidsmakers, waaronder politici, dienen ook van meet af aan eerlijk te zijn en helder te communiceren over de beperkingen van het gebruik van richtgetallen. Cijfers zijn een versimpeling van de werkelijkheid. Dat wordt vooral duidelijk als er plotseling een groot aantal migranten arriveert – zoals tijdens de burgeroorlog in Syrië – en de beleidsruimte voor Nederland beperkt blijkt. Het werkelijke resultaat pakt dan door omstandigheden anders uit dan beoogd.

Aanbeveling 7

Communiceer als overheid eerlijk over de beperkingen van het werken met streefcijfers.

[282] SCP. (2022). Continu Onderzoek Burgerperspectieven.
[283] WRR. (2018). Regie over migratie: Naar een strategische agenda. Essaybundel; WRR. (2020). Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor een migratiesamenleving.
[284] Zie de verkenningen van Lubbers, De Bruijn en Mügge.

Literatuurlijst

- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer (juni 2020) en Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (oktober 2020)
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De toekomst van Schengen* (2016).
- Adviesraad Internationale Vraagstukken, Het Europese asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken (2022)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), External processing (2010)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), De strategische landenbenadering migratie (2015)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Delen in verantwoordelijkheid (2015)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Op zoek naar veilige(r) landen (2018)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Secundaire migratie van asielzoekers in de EU (2019)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Verkenning: Legale kanalen arbeidsmigranten (2019)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Op weg naar 2030 Migratie: een toekomstverkenning (2018)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Advies: Voorstel tot wijziging Wet arbeid vreemdelingen (2020)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Naar een brede welvaartsbenadering in het arbeidsmigratiebeleid (2021)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Samen werken aan terugkeer (2021)
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid (2022).
- Adviesraad Migratie (ACVZ), Signalering over maatregelen aangekondigd in reactie op de opvangcrisis in Ter Apel (2022).
- Adviesraad Migratie (ACVZ) blog wist u dat…? Opzeggen Vluchtelingenverdrag schaadt ook Nederlands belang (2021).
- Adviesraad Migratie (ACVZ). Investeren in inburgering komt migrant én samenleving ten goede. *blog Wist u dat…? Feiten en cijfers over Migratie en Gemeenten* (deel 3). (2022).
- Adviesraad Migratie (ACVZ). Migranten komen niet naar Nederland voor onze verzorgingsstaat. blog Wist u dat...? *Feiten en ficties over migratie (deel 7*). (2021).
- Adviesraad Migratie (ACVZ). Maatschappelijk draagvlak voor migratie is maakbaar. *blog Wist u dat...? Feiten en cijfers over migratie* (deel 8). (2021).
- Brief aan de 'Minister van Migratie en Samenleven' | Brief | Adviesraad Migratie.
- Afdeling advisering van de Raad van State, Voorlichting over het vrij verkeer van werknemers en diensten (2020)
- Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten (juni 2020) en Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan (november 2020).
- Home - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles (asylumineurope.org)
- Algemene Rekenkamer. Daders vrijuit, slachtoffers niet geholpen. Knelpunten aanpak arbeidsuitbuiting. 28 september 2021.

- N. Banulescu-Bogdan. *From Fear to Solidarity: The Difficulty in Shifting Public Narratives about Refugees*. (2022). MPI
- Bansak, K., Hainmueller, J., & Hangartner, D. (2016). How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers. *Science*, 354(6309), 217–222. https://doi.org/10.1126/science.aag2147.
- British future. *Time to get it right: Finding consensus on Britain' s future immigration policy, 2017*, https://www.britishfuture.org/wp-content/uploads/2020/09/Time-to-get-it-right-.pdf
- C. Boswell, *Manufacturing Political Trust - Targets and Performance Measurement in Public Policy* (2018).
- British future. *Immigration: A changing debate. Analysis of new findings from the Ipsos MORI immigration attitudes tracker Survey*, 2021, https://www.britishfuture.org/wp-content/uploads/2021/09/Immigration.A-changing-debate.pdf.
- H. de Bruijn. *Prestatiemeting in de publieke sector* (2006).
- H. de Bruijn (2022) *Sturen met cijfers Een kort reflectie*. Academische verkenning (Adviesraad Migratie ACVZ)
- Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 19. Legislaturperiode, Berlin, den 12. März 2018.
- Antwort der Bundesregierung Berechnungen zum Zuwanderungskorridor für das Jahr 2018 und Prognose für das Jahr 2019, 30.08.2019, Drucksache 19/12878
- Antwort der Bundesregierung Berechnungen zum Zuwanderungskorridor für das Jahr 2019 und das laufende Jahr 2020, 21.08.2020, Drucksache 19/21802
- Antwort der Bundesregierung Berechnungen zum Zuwanderungskorridor für das Jahr 2020 und für das laufende Jahr 2021, 25.08.2021 Drucksache 19/32210
- B, Burgoon. (2014). Immigration, Integration, and Support for Redistribution in Europe. *World Politics 66*(3), 365-405.
- Fachkräftestrategie der Bundesregierung | Bundesregierung, 12 oktober 2022.
- Persverklaring 7 september 2022 BMWK - Fachkräftegipfel der Bundesregierung: Mehr Fachkräfte für Deutschlands Zukunft.
- Persbericht Duitse regering over modernisering immigratiewetgeving, 30 november 2022: Deutschland wird das Einwanderungsrecht grundlegend modernisieren - BMBF
- S. Carrera, L. den Hertog en M. Stefan, The EU-Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies, in S. Carrera, J. Santos Vara en T. Strik (red), *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered* (2019).
- M. Clemens en K. Gough, Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States, CGD Brief, Center for Global Development (2018).
- M. A. Clemens. (2020). The emigration life cycle: How development shapes emigration from poor countries.

- CBS Migranten Monitor 2020
- CBS Hoeveel inwoners zijn in het buitenland geboren?
- Bevolking gegroeid naar 17,8 miljoen inwoners, vooral door migratie (cbs.nl)
- StatLine - Datasets via thema (cbs.nl)
- CBS. (2020). www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/in-vergelijking-met-eu-landen-relatief-weinig-internationale-kenniswerkers.
- CBS. (2022). www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/29/meer-asiel-en-kennismigranten-van-buiten-de-eu-in-2021.
- CBS (2022). Begin juli had ruim een derde van de Oekraïense vluchtelingen werk (cbs.nl).
- Clingendael. (2021). *Gedeeld belang bij circulaire migratie*.
- *De Correspondent,* 5 juli 2022 Minister Jetten wil een burgerberaad voor het klimaat. Nu de Tweede Kamer nog
- J. Cremers, INT-AR Paper 2, Sociale zekerheid en vrij verkeer in de EU, Tilburg University.
- M.J. Donnelly, Canadian exceptionalism: are we good or are we lucky? A survey of Canadian attitudes in comparative perspective (2018).
- J.P.H. Donner en M. den Heijer, Terechte zorg, verkeerd aanknopingspunt, (2020).
- ECRE, Denmark: Joint Statement Brings Little Clarity on Rwanda Outsourcing but Generates Renewed Critique, 16th September 2022
- EenVandaag, Aan de Europese grenzen worden alle mensenrechtenverdragen nu geschonden, ziet bedenker Turkijedeal, 6 januari 2022.
- G. Engbersen e.a. (2019). Maasstad aan de monitor: de andere lijstjes van Rotterdam.
- M. Elchardus. (2020). Reset. Over identiteit, gemeenschap en democratie.
- European Migration Network, Arbeidsmarkttekorten en migratie. Het vaststellen van arbeidsmarkttekorten en de behoefte aan arbeidsmigratie van derdelanders in Nederland (2015).
- European Migration Network, Ad-Hoc Query Regarding a Regulation for the Work and Residence Permit for Specialized Chefs for the Asian Restaurants (2019).
- European Migration Network, Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom, Synthesis Report. (2020).
- European Migration Network, Incentives and motives for voluntary departure, 2022.
- Europese Commissie, Mededeling 'aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU' COM(2022)657
- EU-Turkije Verklaring, 18 maart 2016, https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/
- Eurostat, Population and population change statistics, Statistics Explained 8 juli 2022
- Statistics | Eurostat (europa.eu)
- EU Study, Norway: Tuition fees might drive away up to 80% of non-European students | Study.eu. 8 November 2022.

- Finish government, Roadmap for Education-based and Work-based Immigration 2035, 27 oktober 2021 https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163576
- Finish Ministry of Education and Culture, Government roadmap compiles measures to increase education-based and work-based immigration, 9 september 2021 https://okm.fi/en/-/1410877/government-roadmap-compiles-measures-to-increase-education-based-and-work-based-immigration.
- Government of Canada, 2021 consultations on immigration levels and responsive economic immigration – final report - Canada.ca
- Government of Canada, 2022 consultations on immigration levels – final report - Canada.ca.
- Government of Canada www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/transparency/consultations/2021-consultations-immigration-levels.html#methods.
- K.H. Greenaway, W.R. Louis, M.J. Hornsey & J.M. Jones. (2014). Perceived control qualifies the effects of threat on prejudice. *British Journal of Social Psychology*, (53), 422-442
- H. De Haas, Hein de Haas over factoren van migratie, *Me Judice*, 27 februari 2012.
- H. de Haas & S. Fransen. (2018). *Social transformation and migration: An empirical inquiry*. MADE/IMI Working paper no. 141. International Migration Institute
- Heyma, NT-AR Paper 4, Arbeidsmigratie in het licht van arbeidsmarktfricties, Het Kenniscentrum arbeidsmigranten en Tilburg University.
- T. Hilhorst, J. Rijpma, S. Vezolli, L. Meyer, M. van Ostaijen, Factsheet opvang in de regio: Een vergelijkende studie (2021).
- J.W. Holtslag, M. Kremer, E. Schrijvers, *In betere banen* (2012) WRR
- *Immigration: A changing debate. Analysis of new findings from the Ipsos MORI immigration attitudes tracker Survey*, 2021, https://www.britishfuture.org/wp-content/uploads/2021/09/Immigration.A-changing-debate.pdf.
- Asieltrends (ind.nl)
- Innenministerium, Innenminister trifft Amtskollegen in Brüssel (bmi.gv.at), 25 november 2022
- I&O research/Van der Schelde, A. (2022). *Draagvlak opvang asielzoekers. Rapport I&O Research*. *In opdracht van NOS.* Amsterdam: I&O Research.
- Ipsos. (2022). *Prinsjesdagonderzoek 2022. Rapport voor de NOS*. Amsterdam: Ipsos.
- Jeannet, A.-M., Heidland, T., & Ruhs, M. (2021). What asylum and refugee policies do Europeans want? Evidence from a cross-national conjoint experiment. *European Union Politics, 22*(3), 353-376.
- R.P.W. Jennissen, Macro-economic determinants of international migration in Europe, diss. University of Groningen (2004).
- de Jong, M. van Twist, D. Bressers & J. Schram. (2018). Gevoel voor getallen. Een zoektocht naar de politieke en psychologische dimensies van tellen in beleid. NSOB.

- P.W. de Jong, Between Welfare and Farewell: The role of welfare systems in intra-European migration decisions (2019) University of Groningen.
- Kamerstuk 32824, nr. 330 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)
- Kamerstukken II 2018/19, 35 000, nr.8, van 21 september 2018
- Kamerstukken II 2020/21, 35 925, nr. 55, van 23 september 2021
- Staatscourant 2018, 49101 Staatscourant 2018, 49101 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).
- Het Deense asiel- en terugkeerbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal
- N. Kelley & M. Trebilcock, The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy, Toronto: University of Toronto Press, 1998
- van der Kolk. (2021). *De meetmaatschappij*. Atlas Contact, Business Contact, Amsterdam
- Kramer, I. van Gardingen, K. Boonstra, De Europese Detachering van Derdelanders, NJB 2022/1132.
- M. Kremer, Flexwerkland Nederland trekt laag opgeleide arbeidsmigranten aan, *MeJudice* (2013)
- M. Kremer. Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren (2013).
- M. Kremer, S.A. Avontuur, L. Obermann, H. Verbaten, Baseer het arbeidsmigratiebeleid op een brede welvaartsbenadering, *MeJudice* (2021).
- L. Kureková. Welfare Systems as Emigration Factor: Evidence from the New Accession
- States. *Journal of Common Market Studies, 51*(4), 721-739
- K. Kuschminder & T. Dubow, Moral exclusion, dehumanization, and continued resistance to return: Experiences of refused Afghan asylum seekers in the Netherlands, *Geopolitics* (2022).
- De Lange. (2007). *Staat, markt en migrant: de regulering van arbeidsmigratie naar Nederland 1945-2006*. Radboud University
- Lens, N. Mussche, I. Marx, *A hole in the wall of fortress Europe: The trans-European posting of third-country labour migrants*, International Migration, 19-4-2021, DOI: 10.1111/imig.12867.
- M. Lubbers, (2022) *Richtgetallen immigratie en maatschappelijk draagvlak.* Academische verkenning (Adviesraad Migratie ACVZ)
- Mahendra, forthcoming. Is There a Reverse Welfare Magnet? The Effect of Social Policy in Developing Countries on International Migration. IMI/DEMIG Working Paper/DEMIG.
- Commissie Meijers, Commentaar CM2207, 5 september 2022.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, de Staat van Migratie. (2022)
- C.M.F. Mommers, Eigen verantwoordelijkheid voor terugkeer: op zoek naar de grenzen, 2022.
- V. Moreno-Lax, Violeta and M. Giuffré, The Rise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows (2017).
- D. Mügge, (2022) *Wel en wee van kwantitatieve beleidsdoelstellingen*. Academische verkenning (Adviesraad Migratie ACVZ)

- Myria, Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk, (2019).
- Jaarverslag Nederlandse Arbeidsinspectie. *Reflectie Inspecteur-generaal Rits de Boer op arbeidsmigratie*, 9 mei 2022.
- NIDI en CBS, Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen (2021).
- Afspraken over uitzetten uitgeprocedeerde Marokkanen lijken nabij - Nieuws.nl 1 oktober 2022
- OESO, *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions. Catching the Deliberative Wave* (2021)
- Onderzoekscommissie Van Zwol, Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht (2019).
- Van Ostaijen et al. (2022). De migratiesamenleving. Migratie en diversiteit als Gordiaanse knoop.
- Rijksoverheid, Regeling Aziatische horeca sector definitief vervallen, 18-11-2022
- J. Portes. (2019). *What Do We Know and What Should We Do About Immigration?*
- Postmes, T., Gordijn, E., Kuppens, T., Gootjes, G. & Albada, K. (2017). *Draagvlak Migratiebeleid*. Groningen: RUG.
- Raad van State (BEL), nr. 234.306, 20 december 2018.
- Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State over het vrij verkeer van werknemers en diensten, 18 november 2020, https://www.raadvanstate.nl/@121666/w12-20-0223-iii-vo/.
- Raad van de Europese Unie, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection*, 11130/15, 22 juli 2015: consilium.europa.eu./media/22985/st11097en15.pdf https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-5-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf
- Regioplan, Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten (2018).
- Rovers. *Nu is het aan ons. Oproep tot echte democratie. Op het terrein van klimaat zullen binnenkort ook burgerberaden geïnitieerd worden* (2022).
- M. Ruhs en B. Anderson, Who Needs Migrant Workers? Labour shortages, immigration, and public policy (2012).
- Rijksoverheid, Regeling Aziatische horeca sector definitief vervallen, 18 november 2022, Regeling Aziatische horeca sector definitief vervallen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl
- Cijfers opvang vluchtelingen uit Oekraïne in Nederland | Opvang vluchtelingen uit Oekraïne | Rijksoverheid.nl
- Benoemingen Staatscommissie Demografische ontwikkelingen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.
- Coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' | Publicatie | Rijksoverheid.nl
- SCP. (2022). Continu Onderzoek Burgerperspectieven.

- SEO Economisch Onderzoek, Wat beweegt kennismigranten? (2010).
- SEO Economisch Onderzoek, Arbeidsmigratie in 2030. Vier mogelijke scenario's (2022).
- SEO Economisch Onderzoek. (2022). Posted workers to the Netherlands (2022).
- Sociaal-Economische Raad, Arbeidsmigratie, Advies 14/09 (2014).
- A.W. Strockmeijer, De arbeidsmarktpositie verklaart. Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland, diss. Universiteit van Amsterdam (2020).
- Tijdelijke commissie arbeidsmigratie in het kader van het parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie. (2011). Parlementair onderzoek Lessen uit recente arbeidsmigratie | Tweede Kamer der Staten-Generaal.
- O. van Vliet & E. Suari-Andreu. (2022). Migranten uit Midden- en Oost-Europese landen en collectieve uitgaven aan sociale zekerheid. *TPEdigitaal 2022, jaargang 16*(3), 22-44.
- UNHCR Niger Factsheet: Emergency Transit Mechanism (ETM), November 2020, https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-etm-november-2020.
- www.refworld.org/docid/6045dde94.html
- https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021
- www.unhcr.org/refugee-statistics/
- http://www.unhcr.org/56cc4b876.html
- UNDESA International Migration Highlights 2020
- UNDESA International Migration stock 2020
- UWV, Ruim 46.000 meldingen ontvangen van werkenden vluchtelingen uit Oekraïne, 2 november 2022
- M. Verkuyten, (2021). Public attitudes towards migrants: understanding cross-national and individual differences. *World Psychiatry, 20*(2), 132-133.
- VN *Global Compact on Refugees* (2018)
- Wereldbank, Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict (2017).
- S. Westendorf. (2014). Commonplace Diversity: Social Relations in a Super-Diverse Context.
- WODC, Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns (2016). WODC, Intergovernmental relations and return (2022).
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid, Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving (2020)
- Regie over migratie: Naar een strategische agenda | Publicatie | WRR essays ter gelegenheid van het Hollands Spoor-debat over migratiebeleid op 19 juni 2018
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid. *Verliesgevoelens van autochtonen als gevolg van de multiculturele samenleving* (2016)
- M.E. Wijnkoop, 'Het recht op asiel. Zoeken, genieten, krijgen en/of garanderen,' in: *Asiel- en Migrantenrecht,* nr 8-9 (2014), p. 330-338.

Respondentenlijst

Gesprekken met ambtenaren in Nederland

Organisatie	Directie
Ministerie van Justitie en Veiligheid	Directie Migratiebeleid Directie Regie Migratiebeleid Bureau Internationaal Migratiebeleid Staf DG Migratie
IND	Directie Strategie en Uitvoeringsadvies Directie Bedrijfsvoering
COA	Directie Bedrijfsvoering Directie Opvang en Begeleiding Strategie, Bestuur en Omgeving
DT&V	Directie Controle
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Directie Arbeidsverhoudingen Directie Samenleving en Integratie
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat	Directie Ondernemerschap
RVO	Directie Nationale Programma's
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Directie Wonen
Ministerie van Buitenlandse Zaken	Directie stabiliteit en humanitaire hulp
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Team internationalisering hoger onderwijs

Gesprekken met ambtenaren buiten Nederland

Land	Organisatie
Duitsland	Federal Ministry of the Interior and Community Expert Council on Integration and Migration
Oostenrijk	Federal Ministry of the Interior Federal Ministry of Labour
Zweden	Swedish Migration Agency

Geraadpleegde experts

Naam	Organisatie	Functie
Bakker, L.	Hogeschool Utrecht	Senior onderzoeker
Beirens, H.	MPI Europe	Director
Bevelander, P.	Malmö University	Hoogleraar
Bruijn, H. de	TU Delft	Hoogleraar
Coenders, M.	SCP	Senior wetenschappelijk medewerker
Delden, M. van	NSOB	Onderzoeker en opleidingsmanager
Dempster, H.	Center for Global Development	Policy fellow and assistant director
Hoekstra, J.	Onmigration	Communicatieadviseur
Hooimeijer, P.	Universiteit Utrecht	Hoogleraar
Hooper, K.	MPI	Policy Analyst
Jong, M. de	Algemene Rekenkamer	Expert prestatiemeting en overheidsfinanciën
Lanser, D	CPB	Hoofd Sector 2 Macro en internationale economie
Latten, J.		Emeritus Hoogleraar
Leerkes, A.	Universiteit Maastricht	Hoogleraar
Lubbers, M.	Universiteit Utrecht	Hoogleraar
Lucassen, L.	Universiteit Leiden	Hoogleraar
Mügge, D.	Universiteit van Amsterdam	Hoogleraar

Noyon, S	WODC	Onderzoeker
Ode, A	SER en Regioplan	Senior-beleidsadviseur
Postmes, T.	Rijksuniversiteit Groningen	Hoogleraar
Tolsma, J.	Radboud Universiteit Nijmegen	Hoogleraar

Leden klankbordgroep

Naam	**Organisatie**	**Functie**
Cuperus, R.	Constructief Tegendenken	Strategisch adviseur
Engbersen, G.	WRR	Raadslid
Hasekamp, P.	CPB	Directeur
Lange, T. de	Radboud Universiteit Nijmegen	Hoogleraar

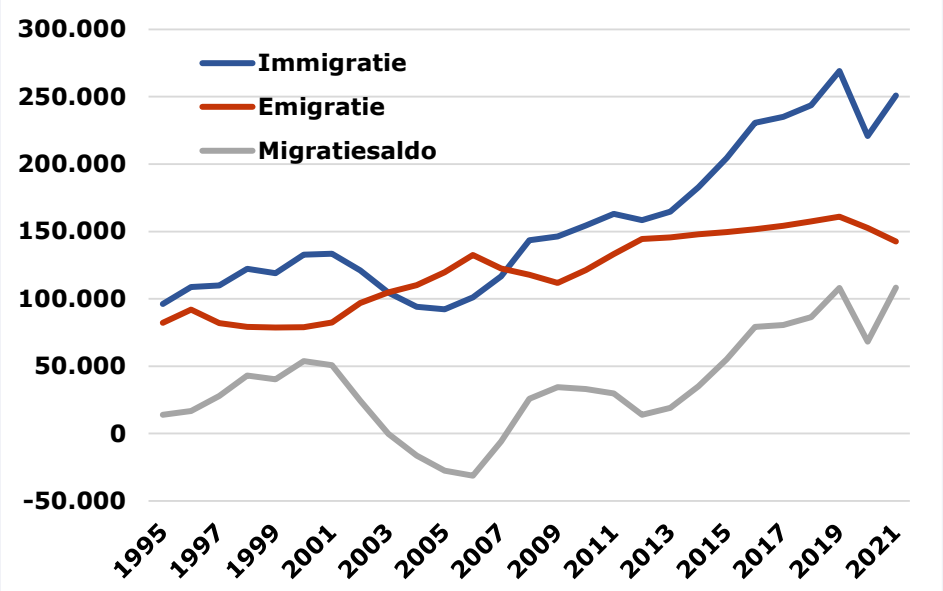
De adviesraad dankt iedereen waarmee in het kader van dit onderzoek gesproken is, voor de inbreng. De diverse gesprekspartners en de auteurs – die op verzoek van de adviesraad verkenningen hebben verricht - hebben zich niet aan de inhoud van dit adviesrapport gecommitteerd.

Bijlagen

Bijlage 1 Cijfermatige analyse migratiestromen

Hoeveel mensen komen naar Nederland, hoeveel mensen verlaten Nederland en wat is de omvang van de netto-migratie?

Figuur 1: Immigratie en Emigratie[1], 1995-2021



Bron: CBS Statline, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 1

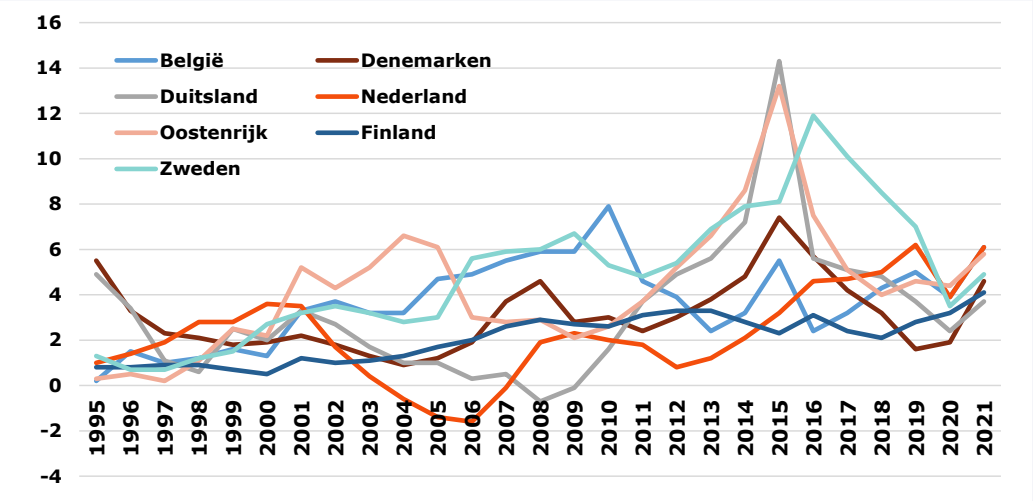
Figuur 1 toont de ontwikkelingen in de migratie *naar* en *vanuit* Nederland in de periode 1995-2021. Van 1995 tot 2014 schommelde zowel de immigratie als de emigratie rond een ongeveer vergelijkbaar en licht stijgend niveau (van ongeveer 100.000 naar 150.000 mensen per jaar). Over het algemeen was de immigratie groter dan de emigratie, maar er was ook een periode dat er meer mensen vertrokken dan zich vestigden in Nederland (2003-2007). Sinds 2014 is de immigratie sterk gestegen, naar ruim 250.000 personen in 2019 terwijl de emigratie nauwelijks is toegenomen (ruim 150.000 personen in 2019). Dat heeft geresulteerd heeft in een stijgende netto-migratie (positief migratiesaldo). Na een

[1] Het CBS gebruikt de in- en uitschrijvingen geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP) voor deze cijfers. Inschrijving moet gebeuren als je verwacht minimaal vier maanden in Nederland te gaan verblijven, maar gebeurt vaak al eerder vanwege de noodzaak om een verblijfsrecht te krijgen of vanwege de praktische noodzaak om geregistreerd te staan vanwege het verkrijgen van bijvoorbeeld een BSN. Uitschrijving vindt plaats als men verwacht minimaal acht maanden in het buitenland te verblijven, maar moet in principe door de persoon zelf worden gemeld. Aangezien het uitschrijven niet altijd gebeurt, worden er correcties in de BRP doorgevoerd zodat de cijfers toch een goed beeld geven van emigratie. Het gebruik van de BRP als bron zorgt ervoor dat *niet* alle migratie zichtbaar is. Zo schrijven EU-burgers - die gebruikmaken van vrij verkeer - zich niet altijd in bij een gemeente als ze een tijdje in Nederland gaan verblijven. Verder kunnen asielzoekers zich pas na zes maanden inschrijven in de BRP of eerder als ze een status hebben verkregen. Asielzoekers wier aanvraag wordt afgewezen zullen daarom meestal niet worden ingeschreven in de BRP en dus niet meetellen in de cijfers over immigratie.

dip in het coronajaar 2020 was de immigratie in 2021 (toen er vanwege corona wereldwijd nog steeds veel golden) weer vrijwel op het niveau van 2019. De netto-migratie was circa 100.000 in 2019 en 2021. Over de gehele periode 1995-2021 vestigden zich ruim vier miljoen mensen in Nederland. Tegelijkertijd vertrokken er ruim drie miljoen mensen uit Nederland. Met andere woorden: de bijdrage van migratie aan de bevolkingsontwikkeling in Nederland was netto bijna een miljoen mensen in de periode 1995-2021. Deze aantallen zijn inclusief teruggekeerde en vertrokken Nederlanders.

Hoe groot is de netto-migratie naar Nederland in Europees perspectief?

Figuur 2 Netto-migratie ratio[2] voor een aantal geselecteerde Europese landen, 1995-2021



Bron: Eurostat, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 2

Figuur 2 toont de jaarlijkse omvang van de netto-migratie naar een aantal Noordwest-Europese landen in verhouding tot hun bevolkingsomvang in de periode 1995-2021. Het betreft landen waarmee Nederland vaak wordt vergeleken op migratieterrein, waaronder de landen uit onze landenvergelijking (bijlage D). Daaruit blijkt dat de gemiddelde jaarlijkse omvang van de netto-migratie naar Nederland in verhouding tot de bevolkingsomvang lager was dan in België, Duitsland, Denemarken, Oostenrijk en Zweden. De gemiddelde jaarlijkse netto-migratie ratio varieerde van 2,1[3] per 1.000 inwoners bij Finland tot 4,9 bij Zweden. Gemiddeld bedroeg de netto-migratie ratio voor Nederland 2,3. De ratio was aanmerkelijk hoger in de buurlanden België (3,7) en Duitsland (3,2). Ook

[2] Deze maatstaf geeft de omvang van de netto-migratie weer per 1.000 inwoners. Het geeft een beeld van de bijdrage van migratie aan de bevolkingsontwikkeling van een land.
[3] We hebben in deze alinea op basis van de Eurostat cijfers de gemiddelde ratio's per tijdsperiode berekend.

Oostenrijk kende een hogere ratio (4,3), net als Denemarken (3,1) dat een strenger migratiebeleid heeft dan veel andere EU-lidstaten.

Figuur 2 toont ook dat de omvang van de netto-migratie aanzienlijke fluctuaties vertoonde voor alle zeven landen en dat de cijfermatige ontwikkelingen sterk verschilden per land. Zo is de geleidelijke stijging van de netto-migratie die Nederland in de afgelopen tien jaar (2012-2021) kende, in de andere landen minder zichtbaar (daar was sprake van minder stijging en/of meer fluctuaties). Daardoor is Nederland gestegen van de laatste plaats in 2012 naar de koppositie in 2021 (samen met België[4], op korte afstand gevolgd door Oostenrijk). Opvallend is dat de netto-migratie ratio naar elkaar toe lijkt te bewegen en dat bij alle zeven landen de ratio de afgelopen vijf jaar als geheel hoger[5] was dan in de periode 1995-2021 als geheel. De verschillen in 2021 (en ook tijdens de dip in het coronajaar 2020) waren vrij beperkt (variërend van 3,7 tot 6,1).

In veel Noordwest-Europese landen groeit de bevolking vooral of uitsluitend door netto-migratie. De natuurlijke groei (geboorten-overlijdens) is veel geringer of zelfs negatief.[6] Nederland kent, net als België, Denemarken en Zweden, nog wel natuurlijke aanwas, maar de bevolkingsgroei komt vooral door migratie. Duitsland, Oostenrijk en Finland horen tot de groep landen waarbij de bevolkingsgroei uitsluitend door migratie komt: de natuurlijke aanwas is negatief.

Hoeveel migranten wonen er in Nederland en hoe groot is de omvang van de migrantenpopulatie in internationaal perspectief?

Op 1 januari 2021 woonden er bijna 2,5 miljoen migranten in Nederland. Zij zijn in het buitenland geboren en als migrant naar Nederland gekomen. Ze maakten op die datum 14% uit van de totale Nederlandse bevolking. Daarnaast was 11,4% van de bevolking een in Nederland geboren kind van een migrant.[7]

---

[4] De ontwikkelingen voor België 2020-2021 zijn niet goed zichtbaar in de grafiek omdat de waarden identiek waren aan die van Nederland in 2020 en 2021 waardoor de Belgische lijn niet wordt weergegeven.
[5] De enige uitzondering vormt Denemarken waar de waarden identiek waren voor beide periodes.
[6] Eurostat, Population and population change statistics, Statistics Explained 8 juli 2022.
[7] Zie CBS Hoeveel inwoners zijn in het buitenland geboren? Deze cijfers zijn op basis van de nieuwe indeling van het CBS van de bevolking naar herkomst: migranten (geboren in het buitenland) en kinderen van migranten (tenminste één ouder geboren in het buitenland). Voorheen werd de term migratieachtergrond gebruikt: 1e generatie (persoon die in het buitenland is geboren met ten minste één in het buitenland geboren ouder); 2e generatie (persoon die in Nederland is geboren met ten minste één in het buitenland geboren ouder). Door de gewijzigde indeling is het aantal migranten iets hoger dan het aantal personen met een migratieachtergrond 1e generatie (ruim 2,3 miljoen op dezelfde peildatum). Dat komt doordat personen die in het buitenland zijn geboren en hun beide ouders in Nederland als migranten worden meegeteld, terwijl deze personen niet werden meegeteld als personen met een migratieachtergrond. Het aantal in Nederland geboren kinderen van migranten komt overheen met het aantal personen met een migratieachtergrond 2e generatie.
Het aantal niet-Nederlanders is met 1,2 miljoen (oftewel 7% van de Nederlandse bevolking) overigens beduidend lager doordat sommige migranten de Nederlandse nationaliteit hadden op het moment van migratie naar Nederland of dit een aantal jaren na hun migratie naar Nederland hebben verkregen.

De totale hoeveelheid migranten wereldwijd wordt door UNDESA halverwege 2020 geschat op ruim 280 miljoen personen, oftewel bijna 4% van de wereldbevolking. 65% van de migranten leefde in hoge-inkomenslanden, 31% in midden-inkomenslanden en 4% in lage-inkomenslanden. Het aandeel migranten in de bevolking was verreweg het hoogst in hoge-inkomenslanden (15%); bij midden-inkomenslanden was dit aandeel 2% en bij lage-inkomenslanden 3%. Het aandeel migranten in Nederland (14%) komt daarom overeen met het profiel voor de hoge inkomenslanden als geheel.[8]
Nederland staat op de vijfde plaats in de EU wat betreft het aantal migranten. In 2020 waren de meeste migranten woonachtig in Duitsland (15,8 miljoen), Frankrijk (8,5 miljoen), Spanje (6,8 miljoen) en Italië (6,4 miljoen). Het aandeel migranten in de totale populatie was het hoogst in Luxemburg (48%), Malta (26%), Zweden (20%), Oostenrijk (19%) en Duitsland (18%). Nederland staat in dat opzicht op plek 10 binnen de EU.[9]

Het beeld verschilt sterk als alleen wordt gekeken naar de internationaal gedwongen ontheemden onder de migranten. Naar schatting van UNDESA waren halverwege 2020 wereldwijd 34 miljoen personen die enige vorm van bescherming hebben verkregen of daarvoor een aanvraag hebben ingediend die nog loopt, oftewel ruim 12% van het totaal aantal migranten. Ruim 80% daarvan wordt opgevangen in de lage en midden inkomenslanden. Het aandeel ontheemden onder de totale migrantenpopulatie verschilde ook sterk tussen de type inkomenslanden. In hoge inkomenslanden was het aandeel 3%, bij midden inkomenslanden 25% en bij lage-inkomenslanden 50%. In Nederland was het aandeel 5% dus dat komt overeen met het profiel voor hoge inkomenslanden.[10]

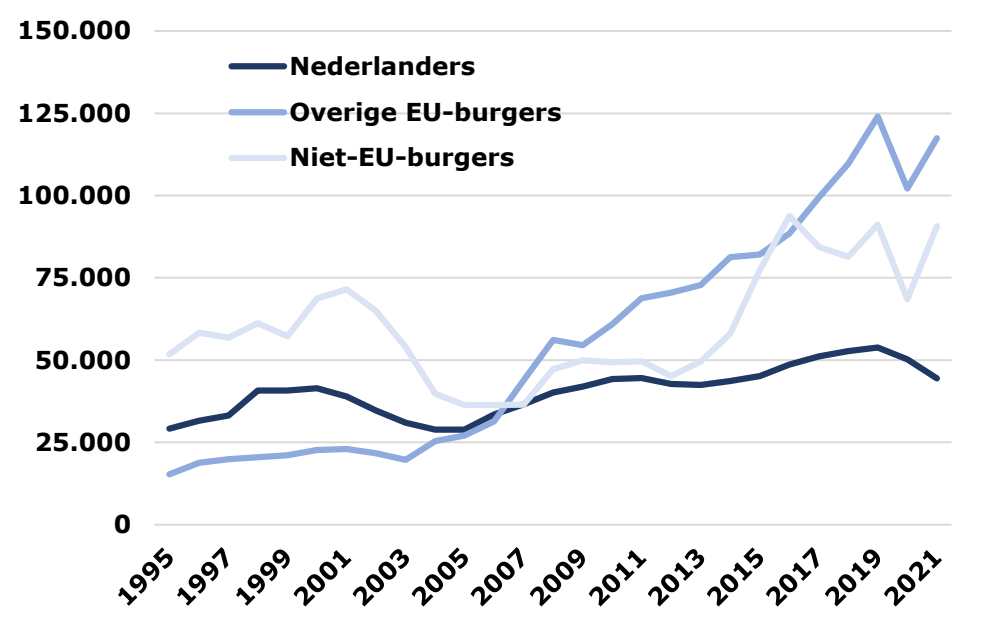
Niet alle ontheemden verlaten hun land van herkomst. Uit gegevens van de UNHCR blijkt dat er eind 2021 wereldwijd 89,3 miljoen mensen gedwongen ontheemd waren.[11] De meerderheid daarvan was ontheemd in eigen land (53,2 miljoen, oftewel 60%). De groep ontheemden die hun eigen land wel verlieten, bestond uit 27,1 miljoen vluchtelingen onder mandaat van de UNHCR/UNRWA, 4,4 miljoen internationaal ontheemde Venezolanen en 4,6 miljoen waren asielzoeker. 72% van de personen die ontheemd waren buiten hun eigen land bevonden zich in het buurland. De cijfers van de UNHCR tonen dat er zich eind 2021[12] bijna 100.000 personen met bescherming in Nederland bevonden, oftewel 0,4% van het totale

[8] UNDESA International Migration Highlights 2020 p. 6 en annex table International Migration Stock 2020 p.45 e.v.
[9] UNDESA International Migration stock 2020 table 1 en 3.
[10] Idem p. 7. en UNDESA International Migration stock 2020 table 6. De cijfers over internationaal gedwongen ontheemden zijn afgeleid van de gegevens van de UNHCR die zien op peildatum 31 december 2019. Zie methodology.
[11] In 2022 is het aantal gedwongen ontheemden inmiddels boven de 100 miljoen uitgekomen. Voor deze paragraaf werken we echter met de aantallen van eind 2021 omdat die uitgesplitst kunnen worden. Zie https://www.unhcr.org/62a9d1494/global-trends-report-2021 of bron unhcr www.unhcr.org/refugee-statistics/
[12] Zie https://www.unhcr.org/2021-global-trends-annex Table 1. Personen met een asielgerelateerde achtergrond (genaturaliseerde statushouders, nakomelingen die geboren zijn in het opvangland en inmiddels zijn genaturaliseerd of daarvoor in aanmerking komen en nareizende gezinsleden) worden niet meegeteld als gedwongen ontheemden. Zie methodology, Dus het daadwerkelijk aantal personen dat woonachtig is in het opvangland en oorspronkelijk met een asielgerelateerde reden is ingereisd ligt dus hoger.

aantal personen wereldwijd dat bescherming heeft buiten het eigen land en onder mandaat van UNHCR/UNRWA vallen. Voor de EU als geheel ging het om ruim 3 miljoen personen, oftewel 12% van het totaal. Verder tonen de UNHCR-cijfers dat er eind 2021 ruim 17.000 openstaande asielaanvragen waren in Nederland, oftewel 0,4% van het wereldwijde aantal openstaande asielaanvragen. Om de bijdrage van individuele landen aan de wereldwijde opvang van ontheemden te meten en te relateren aan hun capaciteiten, zet de UNHCR het aantal opgevangen ontheemden af tegen de omvang van de bevolking en de omvang van de economie van het gastland. Afgezet tegen de omvang van de bevolking staat Nederland wereldwijd op plek 34 (van de 174 landen) en in de EU op plek 11. Afgezet tegen de omvang van de economie staat Nederland wereldwijd op plek 71 en in de EU op plek 10).[13]

Wie komen er naar Nederland?

Figuur 3: Immigratie naar nationaliteit, 1995-2021



Bron: CBS Statline[14], bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 3

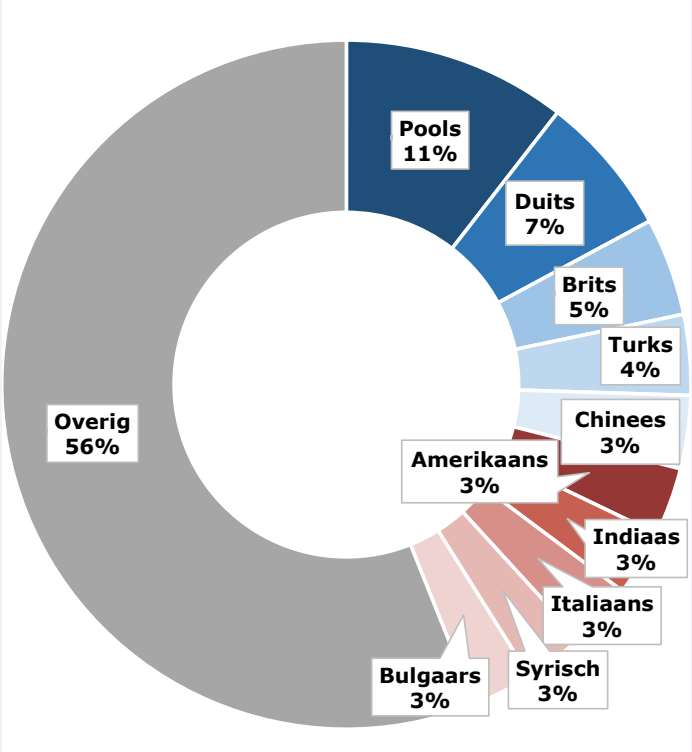
Figuur 3 toont de ontwikkelingen in de migratie naar Nederland voor de hoofdgroepen van nationaliteiten in de periode 1995-2021. 26% van de personen die zich in die gehele periode vestigden in Nederland betrof Nederlanders, 35%

[13] Zie https://www.unhcr.org/2021-global-trends-annex Table 22. De top 5 gerelateerd aan omvang van de bevolking bestaat uit Libanon, Nauru, Jordanië, Turkije en Tsjaad. De top 5 gerelateerd aan omvang van de economie bestaat uit Soedan, Tsjaad, Uganda, Burundi en Libanon.

[14] De cijfers voor 2021 staan nog niet op stateline, maar wel in een tabel bij een nieuwsbericht.

overige EU-burgers[15] en 39% burgers van buiten de EU. We maken deze driedeling vanwege het sterk verschillend juridisch kader voor die drie hoofdgroepen. Nederlanders mogen zich altijd vestigen in Nederland, EU-burgers mogen ook naar Nederland komen mits ze in hun eigen onderhoud kunnen voorzien, terwijl burgers van buiten de EU een verblijfsvergunning moeten aanvragen.
Het valt op dat deze drie hoofdgroepen een verschillende ontwikkeling laten zien in migratie naar Nederland. De immigratie van Nederlanders vertoont enige fluctuaties langs een licht stijgend niveau. De immigratie van overige EU-burgers was lang vrij stabiel, maar vertoont sinds de uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 een sterk stijgende trend. De immigratie van niet-EU-burgers fluctueert sterk. Tot 2007 was de immigratie van burgers van buiten de EU hoger dan van EU-burgers, maar sindsdien is de migratie van EU-burgers hoger, met uitzondering van 2016.

Figuur 4: Top-10 nationaliteiten immigranten (exclusief Nederlanders), 1995-2020



Bron: CBS Statline, bewerking Adviesraad Migratie

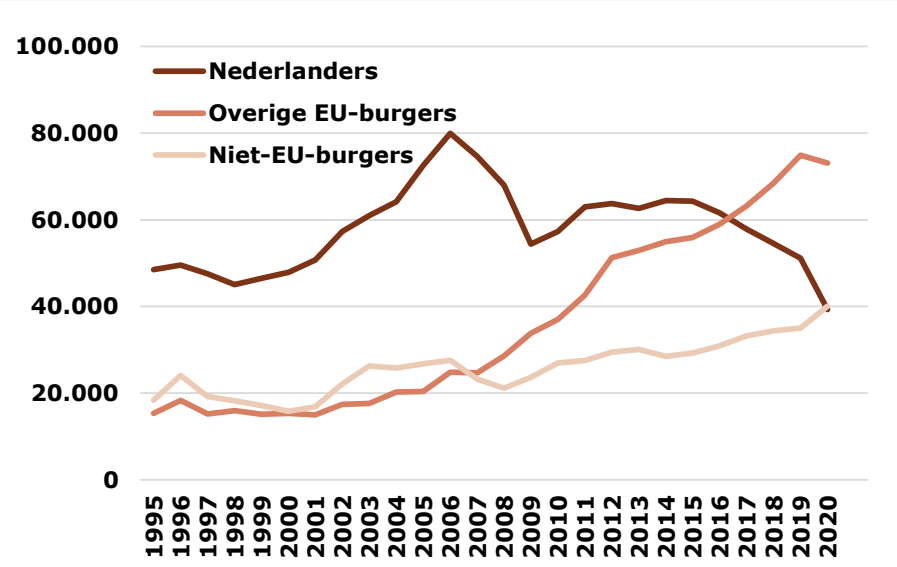
Bekijk de tabel bij figuur 4

Figuur 4 toont de 10 meest voorkomende nationaliteiten onder de niet-Nederlanders die in de periode 1995-2020 naar Nederland zijn gemigreerd. Polen vormden de grootste groep (11%) op enige afstand gevolgd door Duitsers (7%),

[15] Waar we in de tekst EU-burgers schrijven, bedoelen we - tenzij anders vermeld - ook burgers van de EFTA landen (IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) omdat die zich net als EU-burgers mogen vestigen in Nederland zonder een verblijfsvergunning te hoeven aanvragen.

Britten (5%), Turken (4%) en Chinezen, Amerikanen, Indiërs, Italianen, Syriërs en Bulgaren (3%).

Figuur 5: Emigratie naar nationaliteit, 1995-2020[16]



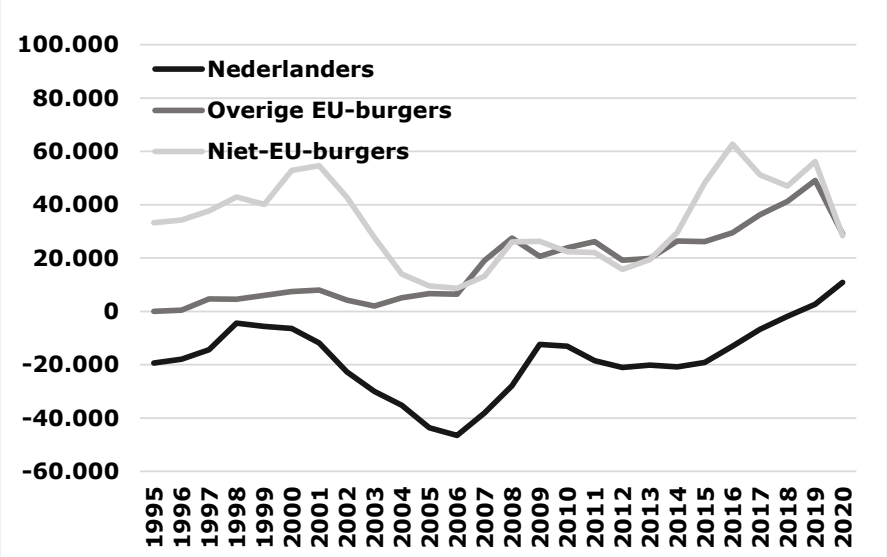
Bron: CBS Statline,[17] bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 5

Figuur 5 toont de ontwikkelingen in migratie uit Nederland voor de hoofdgroepen van nationaliteiten in de periode 1995-2020. 48% van de personen die vertrokken uit Nederland in die gehele periode betrof Nederlanders, 30% overige EU-burgers en 22% burgers van buiten de EU. Ook hier valt het op dat die drie hoofdgroepen een verschillende ontwikkeling laten zien. De emigratie van Nederlanders vertoonde een stijgende trend in de eerste helft van de onderzochte periode om vervolgens in de tweede helft weer te dalen. De emigratie van overige EU-burgers vertoont een vergelijkbare ontwikkeling als bij immigratie: aanvankelijk vrij stabiel maar sinds de uitbreidingen van de EU een sterk stijgende trend. De emigratie van niet-EU-burgers fluctueerde enigszins rond een licht stijgend niveau en is sinds 2007 lager dan van EU-burgers.

[16] Er zijn nog geen emigratiecijfers naar nationaliteit beschikbaar over 2021.
[17] De cijfers voor 2021 staan nog niet op stateline, maar wel in een tabel bij een nieuwsbericht

Figuur 6: Migratiesaldo naar nationaliteit, 1995-2020[18]



Bron: CBS Statline[19], bewerking Adviesraad Migratie

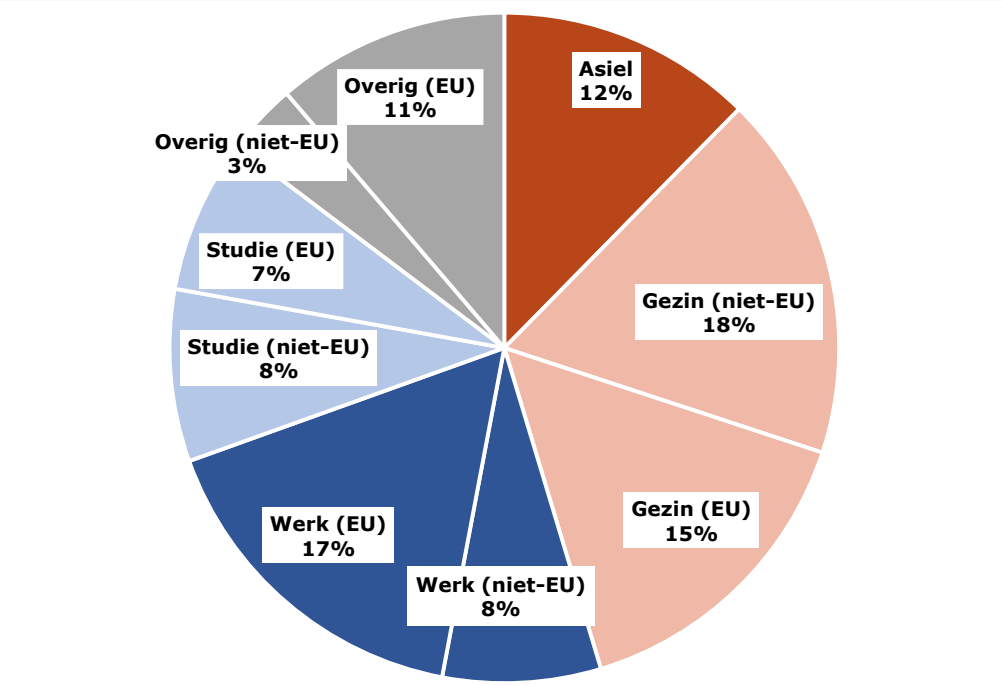
Bekijk de tabel bij figuur 6

Figuur 6 toont de ontwikkelingen in de netto-migratie naar Nederland (migratiesaldo) voor de hoofdgroepen van nationaliteiten in de periode 1995-2020. De netto-migratie van Nederlanders was vrijwel elk jaar negatief, waarbij er eerst sprake was van een daling en daarna weer van een stijging en sinds 2019 is het migratiesaldo zelfs licht positief geworden. De netto-migratie van overige EU-burgers was lange tijd slechts licht positief en vertoont sinds de uitbreidingen van de EU een stijgende trend. Het migratiesaldo van niet-EU-burgers was vrijwel elk jaar aanzienlijk hoger dan van EU-burgers en fluctueerde sterk.

[18] Er zijn nog geen emigratiecijfers naar nationaliteit beschikbaar over 2021.
[19] De cijfers voor 2021 staan nog niet op stateline, maar wel in een tabel bij een nieuwsbericht

Met welk doel komen mensen naar Nederland?

Figuur 7: Migratiemotieven niet-Nederlanders, 1999-2020[20]



Bron: CBS Statline,[21] bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 7

Figuur 7 toont de redenen waarom niet-Nederlanders naar Nederland zijn gemigreerd in de periode 1999-2020. Het overgrote deel - gemiddeld 88% - bestaat uit reguliere migranten en de overige 12% zijn asielmigranten. De meest voorkomende reden om naar Nederland te migreren was gezinshereniging of gezinsvorming (33%), gevolgd door werk (24%) en studie (16%). De asielmigratie vormt over de periode 1999-2020 met gemiddeld 12% per jaar een kleiner deel van de totale migratie naar Nederland, maar krijgt veel politieke en media-aandacht.[22]

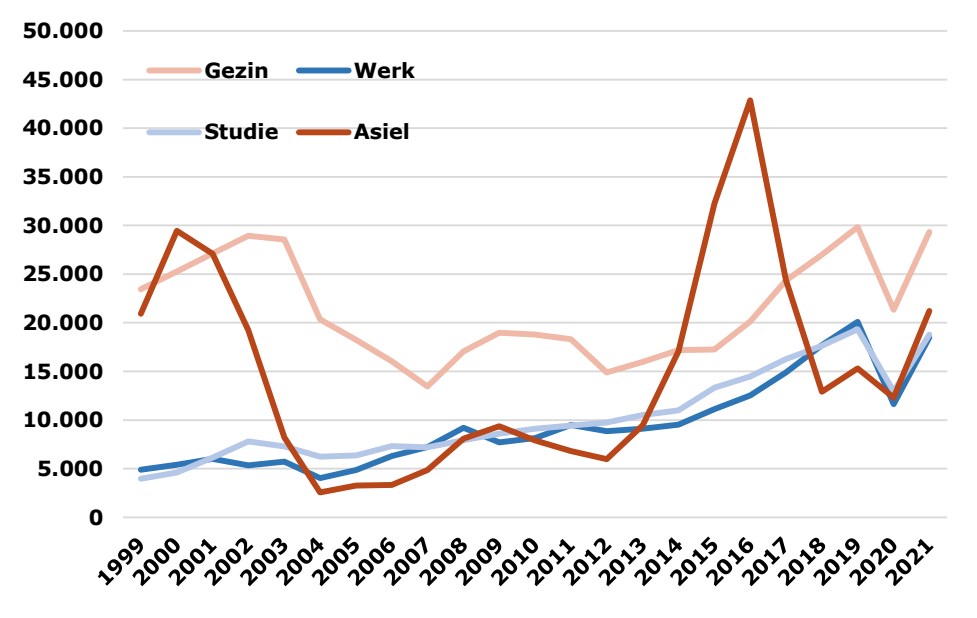
---

[20] Er zijn nog geen uitsplitsingen naar migratiemotief beschikbaar voor EU/EFTA-burgers over 2021, daarom zou het geen compleet beeld geven als 2021 zou worden opgenomen. Het startpunt is 1999 en niet 1995 zoals in de vorige figuren omdat er pas sinds 1999 cijfers beschikbaar zijn over migratiemotieven.

[21] De gegevens zijn afkomstig uit twee verschillende tabellen: EU/EFTA en niet-EU/EFTA. De gebruikte methodes om tot het migratiemotief te komen verschilt tussen die twee tabellen. Bij niet-EU/EFTA burgers leidt het CBS dit af uit de IND-gegevens over verblijfsdoel en bij EU/EFTA burgers bepaalt het CBS dit op basis van de activiteiten die men ontplooit na aankomst in Nederland. Dat lukt niet altijd, waardoor de categorie Overig en onbekend veel groter is bij EU/EFTA-burgers dan bij burgers van buiten de EU/EFTA.

[22] Nareizigers (gezinsleden die binnen drie maanden na statusverlening een aanvraag indienen om zich bij de statushouder te voegen) worden meegeteld bij asielmigratie en niet bij gezinsmigratie.
In voetnoot 1 is al gesignaleerd dat door het gebruik van inschrijvingen in de BRP als bron van de cijfers, niet alle personen die een asielaanvraag indienen in Nederland worden meegeteld. Asielzoekers wier verzoek binnen zes maanden wordt afgewezen worden namelijk niet opgenomen in de BRP. Uit de tabel over het aantal ingediende asielverzoeken is te berekenen dat dit aantal asielverzoeken ongeveer 60% hoger was dan het berekende

Figuur 8: Immigratie van niet-EU-burgers naar verblijfsdoel, 1999-2021



Bron: CBS Statline, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 8

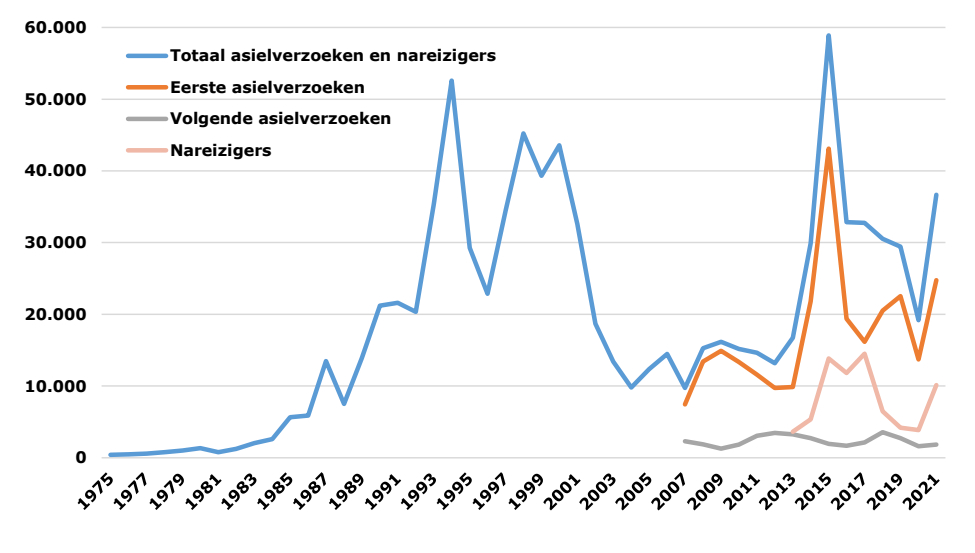
Figuur 8 toont de ontwikkelingen in de migratie naar Nederland toe per migratiemotief van burgers van buiten de EU in de periode 1999-2021. De jaarlijkse schommelingen in het aantal migranten dat naar Nederland kwam voor arbeid en studie waren zeer beperkt. Beide migratievormen tonen een gelijkmatige stijging gedurende de onderzochte periode. Alleen het coronajaar 2020 week met een dip af. Gezinsmigratie fluctueerde veel meer. Na de aanscherping van het gezinsmigratiebeleid in 2004 (verhoging inkomenseis en leeftijdsgrens) is deze migratievorm sterk afgenomen in de jaren daarna. Sinds 2012 is weer een stijging te zien, die ongeveer gelijke tred houdt als bij arbeids- en studiemigratie. Asielmigratie vertoont veel grotere fluctuaties dan de andere migratievormen. Het jaarlijks aantal asielmigranten varieerde van circa 2.500 tot ruim 40.000.[23]

---

aantal voor de categorie 'immigratie met als verblijfsdoel asiel' in dezelfde periode. Indien alle asielzoekers zouden worden meegeteld in de migratiecijfers dan zou derhalve het aandeel asielmigratie iets hoger liggen: 18%. Het aandeel gezinsmigratie (31%) en arbeidsmigratie (23%) zou dan nog steeds aanzienlijk hoger zijn dan de asielmigratie, maar studiemigratie iets lager (15%). In de praktijk zal het verschil wel iets kleiner zijn omdat ook vervolgasielverzoeken in de asielverzoekcijfers zitten en die personen zijn soms in Nederland gebleven en zijn dus niet opnieuw gemigreerd. Dus in die cijfers zit weer een lichte overschatting.
Eerder in deze bijlage (zie de alinea "*Hoeveel migranten wonen er in Nederland en hoe groot is de omvang van de migrantenpopulatie in internationaal perspectief?")* in aangegeven dat onder de migranten die in 2020 in Nederland woonden 5% als internationaal gedwongen ontheemden was te typeren. Dat is aanmerkelijk lager dan de 12% die uit de CBS-cijfers blijkt over migratiemotief asiel. In voetnoot 6 is uitgelegd dat in die opvangcijfers een deel van de personen die oorspronkelijk als asielzoeker zijn ingereisd niet meer worden meegeteld omdat ze inmiddels genaturaliseerd zijn en ook hun nareizende familieleden worden niet meegeteld. Dat verklaart het verschil, want de nareizigers zitten wel in de CBS-cijfers en bovendien wordt het oorspronkelijke migratiemotief geteld.

[23] Zoals al eerder geschreven geeft het totaalaantal ingediende asielverzoeken en nareizigers een completer beeld van de asielmigratie. Die varieerde in de onderzochte periode van ongeveer 10.000 tot ongeveer 60.000 per jaar. Zie Statline

Figuur 9: Asielverzoeken en nareizigers, 1975-2021



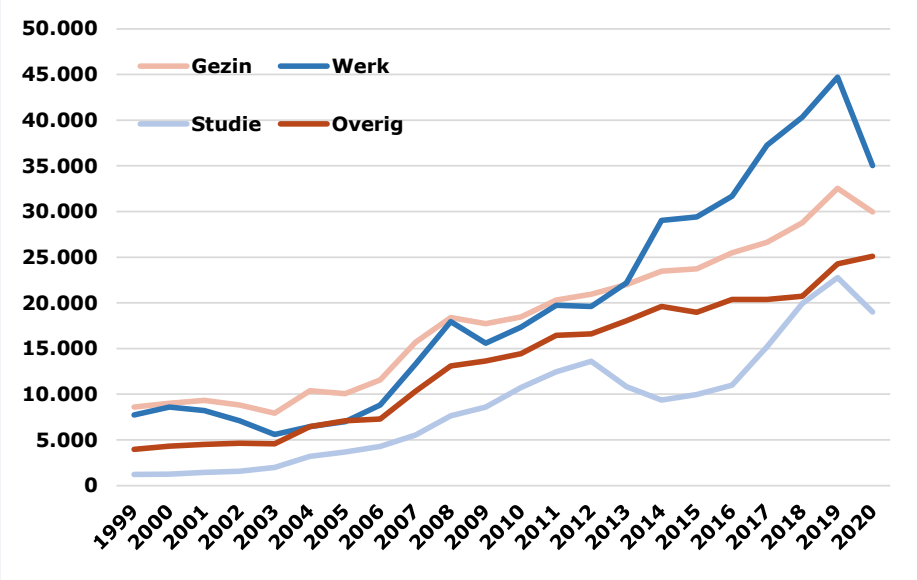
Bron: CBS Statline, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 9

Figuur 9 toont de ontwikkeling van het aantal ingediende asielverzoeken in Nederland en het aantal nareizigers in de periode 1975-2021[24]. De cijfers over asielverzoeken gaan veel verder terug dan de cijfers over migratiemotieven. *Figuur 9* illustreert de grote volatiliteit in het jaarlijks aantal ingediende asielverzoeken. Er zijn meerdere pieken te zien in de periode van de oorlog in het voormalige Joegoslavië in de jaren '90 van de vorige eeuw en tijdens de migratiecrisis in 2015.

[24] Deze grafiek gaat veel verder terug dan de vorige figuren omdat de beschikbare cijfers langer teruggaan. Langer terugkijken geeft een goed beeld van de volatiliteit van de asielmigratie.
Sinds 2007 kunnen de cijfers wordt uitgesplitst naar eerste en vervolgaanvragen en sinds 2013 worden nareizigers apart gerapporteerd, terwijl die voorheen als eerste aanvragen werden geteld. De beste indicatie van asielmigratie is door te kijken naar eerste aanvragen en nareizigers, want bij vervolgaanvragen komt het regelmatig voor dat men in de tussenliggende periode Nederland niet heeft verlaten (en dan is er dus feitelijk geen sprake van migratie).

Figuur 10: Immigratie van EU-burgers (exclusief Nederlanders) naar verblijfsdoel, 1999-2020[25]



Bron: CBS Statline, bewerking Adviesraad Migratie

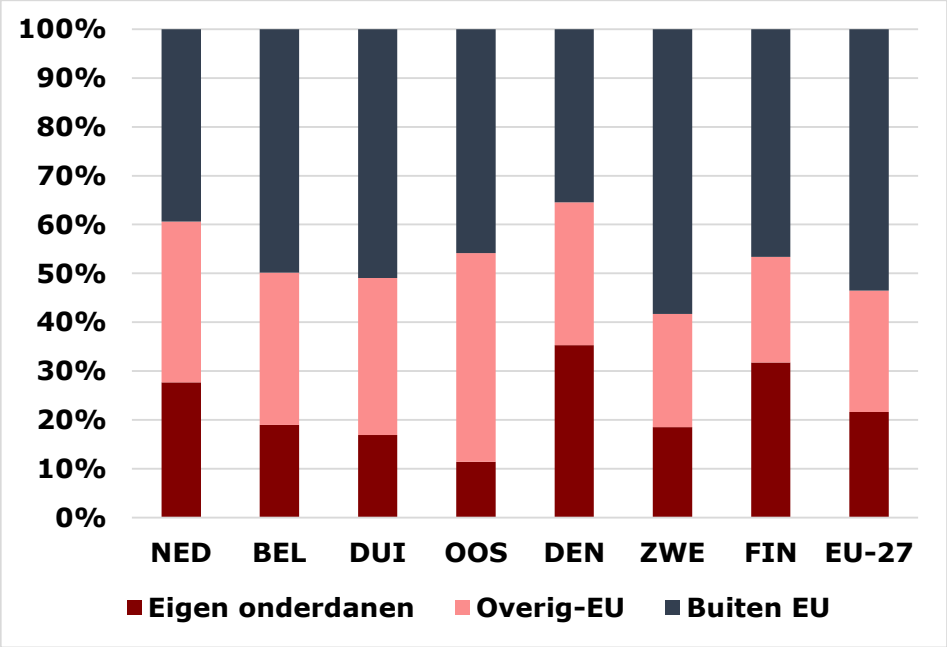
Bekijk de tabel bij figuur 10

Figuur 10 toont de ontwikkelingen in de migratie naar Nederland toe per migratiemotief van EU-burgers (exclusief Nederlanders) in de periode 1999-2020. Het aantal EU-burgers dat naar Nederland komt toont een stijgende lijn sinds de EU-uitbreiding in 2004 voor alle drie de motieven. De stijging eindigt abrupt bij alle drie de motieven in het coronajaar 2020. De stijging was heel gelijkmatig bij gezinsmigratie. Het aantal EU-burgers dat naar Nederland komt om te werken is veel sterker gestegen en dan met name sinds 2014. Studiemigratie is wat achtergebleven. Daar wordt de stijgende lijn bovendien ook even onderbroken door een dip in de periode 2013-2016.

[25] Cijfers over 2021 zijn nog niet beschikbaar.

Hoe verhoudt de samenstelling van de migratie naar Nederland zich tot andere EU-landen?[26]

Figuur 11 Immigratie naar nationaliteit voor een aantal geselecteerde Europese landen, 1998-2020



Bron: Eurostat[27], bewerking Adviesraad Migratie

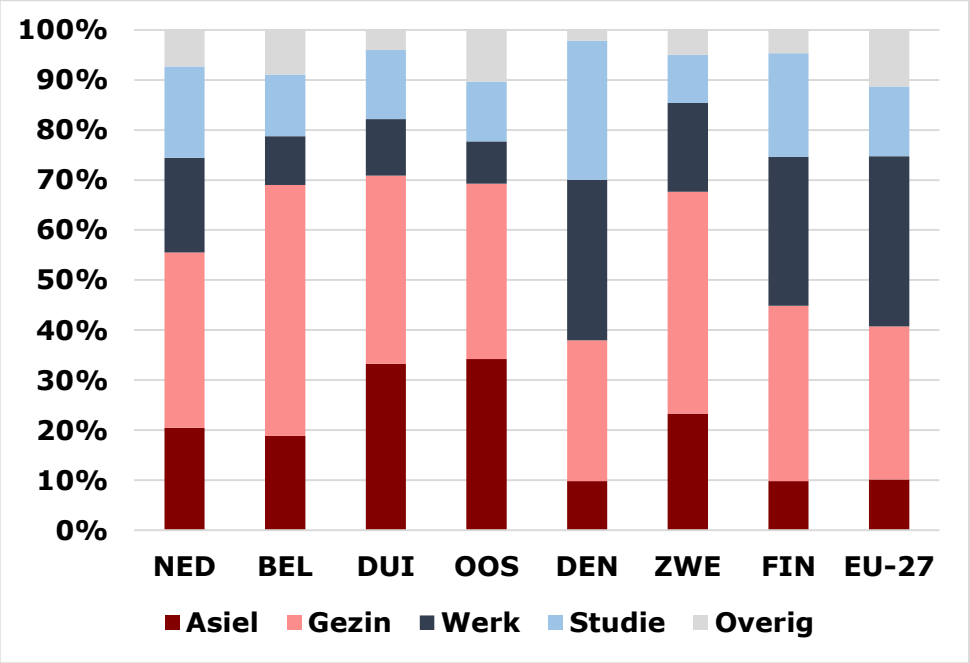
Bekijk de tabel bij figuur 11

Figuur 11 toont de immigratie naar nationaliteit naar een aantal Noordwest-Europese landen in de periode 1998-2020. Het betreft landen waarmee Nederland vaak wordt vergeleken op migratieterrein waaronder de landen uit onze landenvergelijking (bijlage D). Daaruit blijkt dat de samenstelling van immigratie verschilt per land. Hoewel er overal sprake was van een substantieel aandeel eigen onderdanen in de immigratie, was dit aandeel in Nederland (28%) hoger dan in de EU als geheel (22%). Het aandeel eigen onderdanen was in Oostenrijk (11%), Duitsland (17%), Zweden (19%) en België (19%) onder gemiddeld, terwijl het in Finland (32%) en Denemarken (35%) juist hoger lag. In Nederland was het aandeel overige EU-burgers (33%) hoger dan voor de EU als geheel (25%). Dat gold ook voor Denemarken (29%), België (31%), Duitsland (32%) en Oostenrijk (43%). In Finland (22%) en Zweden (23%) was het aandeel juist lager. Migratie van niet-EU-burgers was in de EU als geheel (54%) ruim twee keer zo groot als

[26] In deze paragraaf gaat het in tegenstelling tot de rest van deze bijlage alleen over EU als we spreken over EU en niet over EU plus EFTA.
[27] De cijfers voor Nederland wijken iets af van de cijfers genoemd in de tekst onder *figuur 3* over alleen Nederland waarvoor het CBS Statline de bron was. Dat komt doordat de tijdsperiode iets afwijkt, net als de definitie van migratie. Ook had de grafiek over alleen Nederland betrekking op de EU inclusief EFTA en deze grafiek op alleen de EU. Om een goede vergelijking te maken met andere landen is in deze alinea ook voor Nederland gebruikgemaakt van Eurostat.

van EU-burgers exclusief eigen onderdanen (25%). Dit komt overeen met het beeld in Zweden, Duitsland en België. Opvallend is dat in Nederland de groepen niet EU-burgers en EU-burgers bijna even groot zijn (39% versus 33%). Hetzelfde geldt voor Oostenrijk (46% versus 43%) en Denemarken (35% versus 29%).

Figuur 12 Afgegeven eerste verblijfsvergunningen aan burgers van buiten de EU naar verblijfsdoel door een aantal geselecteerde Europese landen, 2008-2021



Bron: Eurostat[28], bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 12

Figuur 12 toont het aantal afgegeven eerste verblijfsvergunningen aan burgers van buiten de EU naar verblijfsdoel door een aantal Noordwest-Europese landen in de periode 2008-2021. [29]

Asiel: Het aandeel asiel in Nederland (20%) was aanmerkelijk hoger dan het EU-gemiddelde. Dat gold ook voor België, Duitsland, Oostenrijk en Zweden, maar niet voor Finland en Denemarken waarbij het aandeel gelijk is aan het EU-gemiddelde. Het aandeel asiel onder de afgegeven verblijfsvergunningen door België (19%) en Zweden (23%) was ongeveer gelijk aan het Nederlandse aandeel, terwijl het

[28] In deze Eurostat tabel valt 'asiel' onder overige redenen. In een aparte tabel worden overige redenen uitgesplitst en daaruit hebben we de asielgerelateerde redenen ('refugee status', 'subsidiary protection status' en 'humanitarian status') gehaald.
[29] Op EU-niveau worden geen gegevens verzameld over immigratie naar verblijfsdoel waardoor niet kan worden gekeken in hoeverre de migratievormen naar Nederland in lijn zijn met de andere Europese landen of daarvan afwijken. Wel is het mogelijk om te kijken naar de mix EU versus buiten EU. Voor migratie van niet-EU-burgers is (via een omweg, namelijk via de gegevensverzameling over afgegeven verblijfsvergunningen) een vergelijking mogelijk naar migratiemotieven. Cijfers over immigratie door niet-EU-burgers en cijfers over afgegeven verblijfsvergunningen aan niet-EU-burgers komen niet volledig overeen. Dat komt doordat het verschillende concepten zijn afkomstig uit verschillende bronnen.

aandeel in Oostenrijk (34%) en Duitsland (33%) veel hoger lag.

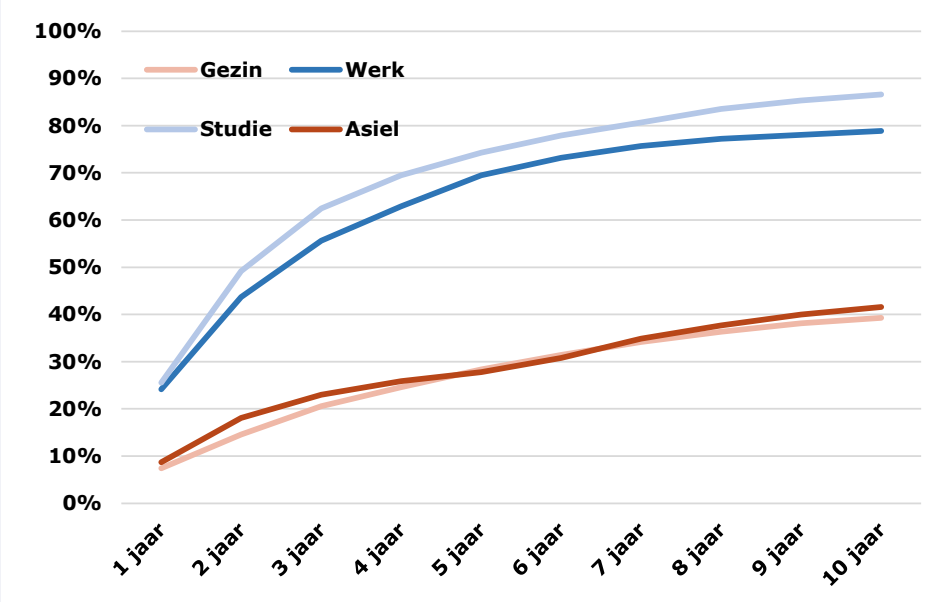
Werk: Voor de EU als geheel was werk de meest voorkomende reden voor het afgeven van een verblijfsvergunning (34%). In alle geselecteerde landen inclusief Nederland (19%) was het aandeel lager. In Zweden was het aandeel vergelijkbaar (18%) met Nederland; in Oostenrijk (8%), België (10%) en Duitsland (11%) was het aandeel lager dan in Nederland en in Finland (30%) en Denemarken (32%) juist hoger.

Gezin: Gezinsvorming/gezinshereniging was de meest voorkomende reden voor het afgeven van verblijfsvergunningen voor Nederland (35%). Dat was iets hoger dan voor de EU als geheel (31%). Voor nog vijf andere landen was het de meest voorkomende reden, maar niet voor Denemarken waar het aandeel 28% was. In België (50%), Zweden (44%) en Duitsland (38%) was het aandeel hoger dan in Nederland, terwijl het in Finland en Oostenrijk gelijk was aan Nederland.

Studie: Tenslotte valt het relatief grote aandeel studenten op voor Nederland (18%), Finland (21%) en Denemarken (28%). Voor de EU als geheel was het aandeel gemiddeld 14%.

Hoe lang blijft men in Nederland?

Figuur 13: Vertrek van migranten van buiten de EU naar verblijfsduur en migratiemotief, cohort 2010



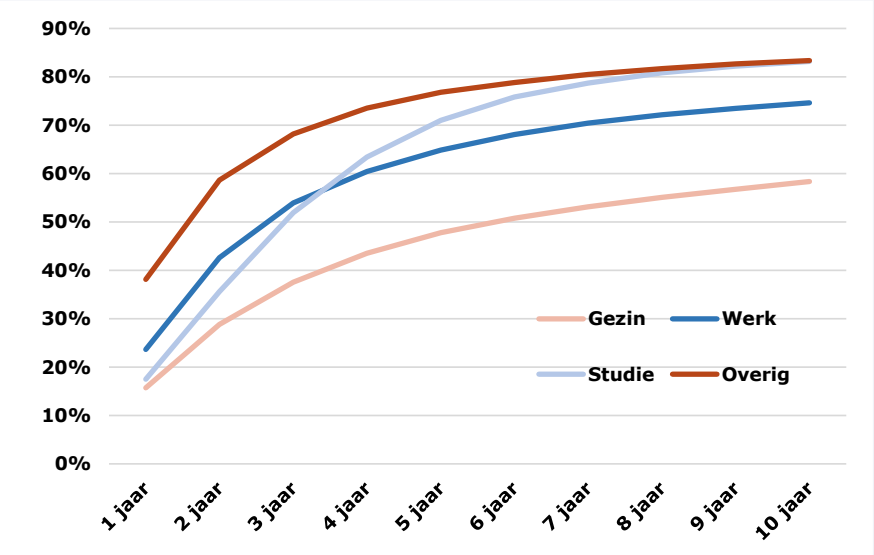
Bron: CBS Statline, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 13

Figuur 13 toont welk deel van de burgers van buiten de EU die in 2010 naar Nederland zijn gemigreerd inmiddels Nederland hebben verlaten en op welk

moment. Hier is te zien dat een aanzienlijk deel van de migranten weer vertrekt, maar de mate waarin hangt sterk af van het migratiemotief. Van de migranten die naar Nederland zijn gekomen voor werk of studie is meer dan 50% vertrokken binnen drie jaar en na tien jaar is rond de 80% vertrokken. Bij studenten is het vertrekpercentage het hoogst (87% binnen tien jaar, tegenover 79% bij arbeidsmigranten). Migranten die komen voor asiel of om zich bij hun gezin te voegen vertrekken in veel mindere mate binnen korte tijd uit Nederland. Ongeveer 20% is vertrokken binnen drie jaar en rond de 40% binnen tien jaar. Gezinsmigratie bevat zowel gezinsvorming als gezinshereniging en tussen die categorieën zitten opvallende verschillen. Bij gezinshereniging is 50% vertrokken na tien jaar en bij gezinsvorming gaat het om ruim 20%.

Figuur 14: Vertrek van EU-burgers (exclusief Nederlanders) naar verblijfsduur en migratiemotief, cohort 2010



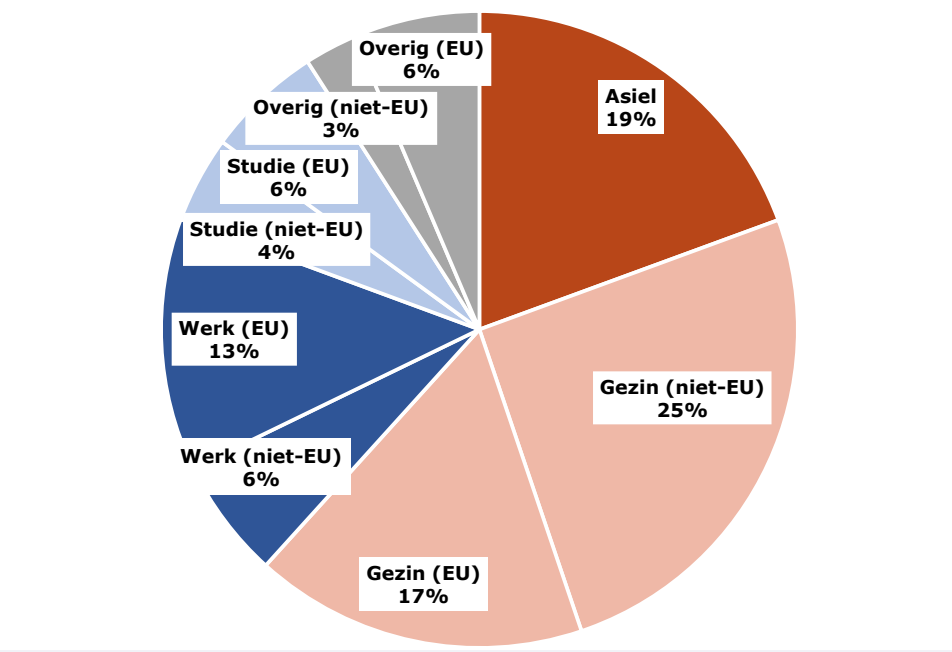
Bron: CBS Statline, bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 14

Figuur 14 toont welk deel van de EU-burgers die in 2011 naar Nederland zijn gemigreerd inmiddels Nederland hebben verlaten en op welk moment. Hier is te zien dat ook bij EU-burgers een aanzienlijk deel van de migranten weer vertrekt en de mate waarin hangt eveneens sterk af van het migratiemotief. Van de migranten die naar Nederland zijn gekomen voor werk of studie is meer dan 50% vertrokken binnen drie jaar en na tien jaar is ongeveer 80% vertrokken. Dat komt ongeveer overeen met de vertrekpercentages van arbeidsmigranten en studenten van buiten de EU. Bij studenten is het vertrekpercentage eveneens het hoogst. Net als bij niet-EU-burgers vertrekken gezinsmigranten onder EU-burgers aanzienlijk minder snel dan arbeidsmigranten of studenten. Het verschil is echter veel minder groot dan bij niet-EU-burgers. Nog geen 40% van de gezinsmigranten vanuit de EU is binnen drie jaar vertrokken, na tien jaar ligt dat percentage op bijna 60%.

Met andere woorden: op de lange termijn heeft de binnenkomst van een asielmigrant of een gezinsmigrant een groter effect op de omvang van de Nederlandse bevolking dan de binnenkomst van een arbeidsmigrant of student.[30]

Figuur 15: Netto-migratie naar migratiemotief, 1999-2020



Bron: CBS Statline,[31] bewerking Adviesraad Migratie

Bekijk de tabel bij figuur 15

Figuur 15 toont de redenen van niet-Nederlanders die naar Nederland toe zijn gemigreerd in de periode 1999-2020 en die nog steeds in Nederland wonen (netto-migratie). Dit geeft een iets ander beeld dan *figuur 7* waarin alle migranten waren meegeteld, ook mensen die Nederland inmiddels weer hadden verlaten. Door de gemiddelde langere verblijfsduur is het aandeel asielmigranten hoger bij netto-migratie, namelijk 19%, dan in de figuur over immigratie (12%). Bij arbeidsmigratie is dat juist andersom door de gemiddeld kortere verblijfsduur van arbeidsmigranten; het aandeel daalt dan van 24% naar 19% netto-migratie: even groot als het aandeel asielmigranten in de netto-migratie. Het aandeel migratie van EU-burgers daalt van 51% naar 42% netto-migratie.

[30] Bij deze berekening is alleen gekeken naar verblijfsduur van immigranten en is geen rekening gehouden met vervolgmigratie (men kan ook nog gezinsleden laten overkomen, een gezin vormen en kinderen krijgen). Gezinsleden die zich tegelijkertijd vestigden in Nederland en gezinsleden die binnen drie maanden na asielstatusverlening een aanvraag voor gezinshereniging hebben ingediend ('nareis') zitten wel in de cijfers.
[31] De gegevens zijn afkomstig uit twee verschillende tabellen: EU/EFTA en niet-EU/EFTA. De gebruikte methodes om tot het migratiemotief te komen verschillen tussen die twee tabellen.

Bijlage 2 Het juridisch kader en de getalsmatige begrenzing van migratie

Wanneer het publieke en politieke debat over 'grip op migratie' cijfermatig wordt gevoerd, komen termen als 'quota' en 'maximering' van aantallen migranten geregeld aan de orde. De nationale beleidsvrijheid kent echter grenzen aangezien het migratiebeleid wordt ingekaderd door het internationale, Europese en Unierecht. Hoeveel ruimte deze kaders bieden verschilt per migratiedoel. Richtgetallen kunnen daarnaast ook dienen als een kwantitatieve doelstelling om een bepaald gewenst minimum aan migranten als sociaal kapitaal aan te trekken, zoals bijvoorbeeld rondom kennismigranten of bepaalde wetenschappelijke onderzoekdisciplines.
Deze bijlage biedt per migratiedoel een overzicht van de juridische mogelijkheden en beperkingen van het werken met richtgetallen in het migratiedomein.

1. Intra-EU-migratie

Een burger van de Unie (EU-burger) is iemand die de nationaliteit van een EU-lidstaat bezit. Aan het EU-burgerschap zijn een aantal rechten verbonden. Het gaat onder meer om het recht om vrij over het grondgebied van de EU-lidstaten te reizen en in andere EU-lidstaten te verblijven. In dat geval spreken we over intra-EU-migratie.

Het recht van vrij verkeer en verblijf van personen in de Unie is een van de pijlers van de EU. Dat maakt het onmogelijk om een quotum in te stellen om intra-EU migratie te reguleren. Het recht op vrij verkeer en verblijf wordt alleen beperkt door de voorwaarden die zijn vastgesteld in de EU-Verdragen en overige EU-wetgeving, waaronder Richtlijn 2004/38/EG (Verblijfsrichtlijn) inzake het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden. Doel van deze richtlijn is om vrij verkeer te vergemakkelijken en duidelijkheid te bieden over verblijfsstatus en -voorwaarden. Zo mag iemand geen gevaar vormen voor de openbare en nationale veiligheid. Een andere belangrijke (beperkende) voorwaarde is dat voor een verblijf van langer dan drie maanden iemand in zijn eigen onderhoud moet kunnen voorzien. Of daaraan in voldoende mate wordt voldaan, moet worden bezien in het licht van de persoonlijke omstandigheden van de Unieburger. De rechten van Unieburgers zijn ook van toepassing op burgers van de Europese Economische Ruimte (EER: Noorwegen, IJsland en Liechtenstein) en Zwitserland, en op bepaalde familieleden die tot het kerngezin behoren. Op grond van de Verblijfsrichtlijn hoeven zij geen inburgeringsexamen te doen, is er geen inkomenseis anders dan hierboven genoemd en zijn de administratieve kosten van verblijfsdocumenten beperkt.

Ook is er vrij verkeer van diensten.[32] Nederland heeft geen juridische mogelijkheden om het aantal EU-migranten te reguleren dat gebruik maakt van

[32] Artikel 56 en 57 VWEU. Zie ook Richtlijn 2006/123/EG— Dienstenrichtlijn

het vrij verkeer van diensten.[33] Dit vrij verkeer is in sommige situaties ook van toepassing op onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld als het gaat om intra-EU tijdelijke arbeidsmigratie op detacheringsbasis.[34] Steeds vaker worden derdelanders onder het vrij verkeer van diensten gedetacheerd naar andere lidstaten, waaronder Nederland.[35] Het gaat met name om Oekraïners en Wit-Russen die vanuit Polen en Litouwen tegen lage arbeidskosten worden gedetacheerd in Nederland. Deze vorm van intra-EU migratie, dus via detachering, kan evenmin met quota gereguleerd worden.[36] Op het terrein van het sociale beleid heeft Nederland in beginsel nog wel ruimte om nationale maatregelen te treffen.[37] Het staat Nederland ook vrij om strenger te handhaven op bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden.

Kortom, het stellen van harde bovengrenzen in de vorm van maximering (quotum) aan het aantal EU-migranten dat naar Nederland komt is niet mogelijk. Een streefcijfer in de vorm van een gewenst maximum kan wel worden ingevoerd, mits het niet in strijd is met de geest van vrij verkeer. Een streefcijfer in de vorm van een gewenst minimum kan zonder meer worden ingevoerd. In dat geval gaat het dan veeleer om een gericht uitnodigend beleid ten behoeve van bepaalde sectoren, denk aan de zorg of de bouw.

Maximering van de omvang van intra-EU-migratie naar Nederland zou in theorie kunnen via aanpassing van EU-regelgeving: door strengere, meer beperkende, voorwaarden te creëren voor vrij verkeer van Unieburgers. Maar aangezien vrij verkeer een van de fundamenten van de EU is en sterk is verankerd in het Unierechtelijke kader dat juist als doel heeft om vrij verkeer te vergemakkelijken,[38] is een aanpassing zeer ingewikkeld. Omdat nationale wetgeving moet voldoen aan de Unienormen geldt hetzelfde voor een eventuele inzet op aanpassing van nationale wet- en regelgeving. Dat kan alleen indien het Unierecht aangepast wordt.

Aanpassing van de EU-verdragen en regelgeving betekent een langdurig en moeizaam onderhandelingstraject. Bovendien is het niet realistisch dat dit zal resulteren in een mogelijkheid om intra-EU-migratie te begrenzen: het gaat immers om een pijler van het Europese samenwerkingsproject. Dan resteert alleen nog de mogelijkheid dat Nederland uit de EU zou stappen (Nexit). In die situatie zou begrenzen wel weer mogelijk zijn. De politieke en economische gevolgen daarvan voor samenleving en rechtsstaat zijn echter groot.

---

[33] Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State over het vrij verkeer van werknemers en diensten, 18 november 2020, https://www.raadvanstate.nl/@121666/w12-20-0223-iii-vo/.
[34] D. Kramer, I. van Gardingen & K. Boonstra. *De Europese Detachering van Derdelanders.* NJB 2022/1132.
[35] D. Lens, N. Mussche & I. Marx (2021). *A hole in the wall of fortress Europe: The trans-European posting of third-country labour migrants*. International Migration, 19-4-2021, DOI: 10.1111/imig.12867.
[36] D. Kramer, I. van Gardingen & K. Boonstra. *De Europese Detachering van Derdelanders.* NJB 2022/1132.
[37] Ibid.
[38] Artikel 3, lid 2, Verdrag betreffende de EU (VEU), artikel 20, lid 2, onder a en 21, lid 1, EU-Werkingsverdrag (VWEU), artikelen 45 tot en met 48 VWEU, en artikel 45 EU-Grondrechtenhandvest.

2. Asielmigratie

Onder asielmigranten verstaan we mensen die om een vorm van (internationale) bescherming verzoeken. Het gaat hierbij zowel om zogenoemde 'spontane' asielaanvragen, waarbij mensen bij aan- of binnenkomst in het bestemmingsland een verblijfsaanvraag om internationale bescherming doen, als om meer georganiseerde asielmigratie. Bij georganiseerde asielmigratie, zoals hervestiging of humanitaire toegang, is (preliminaire) toelating reeds bij vertrek geregeld.

Het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951 vormt samen met het Protocol van 1967 de basis van mondiale vluchtelingenbescherming. Kern van vluchtelingenbescherming is dat indien een staat een eigen onderdaan niet langer kan of wil beschermen, andere staten deze verantwoordelijkheid overnemen. Dit betekent ook dat de vluchteling niet mag worden teruggestuurd naar een onveilige situatie waarin sprake is van een risico op vervolging of ernstige schade: het beginsel van non-refoulement.

Het Verdrag zegt niet *waar* bescherming moet plaatsvinden (zolang er maar sprake is van bescherming), en gaat ook niet nader in op asielprocedures of asielverlening. Artikel 14 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens noemt het recht op asiel expliciet. Maar het gaat in de Verklaring over het recht op asiel *aanvragen*, en niet over het recht op asiel *verkrijgen.* Bovendien gaat er weliswaar een gezaghebbende werking uit van de Verklaring, maar het is geen juridisch bindend instrument. Er is overigens wel geprobeerd om te komen tot een mondiaal verdrag over asielverlening (Verdrag inzake Territoriaal Asiel), maar staten konden het hier uiteindelijk niet over eens worden.[39]

De rechtsontwikkeling in Europees verband leidde wel tot een recht op (een) asiel(procedure). Via de jurisprudentie van het EHRM heeft het verbod op marteling en onmenselijke of vernederende behandeling (artikel 3 EVRM) zich ontwikkeld tot een verbod op refoulement, en daarmee een toetsing of iemand bij uitzetting een reëel risico loopt op schending van artikel 3 EVRM in het land waar hij of zij terechtkomt.[40] Binnen het Unierecht is via het EU-Handvest van de Grondrechten een eigen mensenrechtencatalogus ontwikkeld, inclusief het recht op asiel (artikel 18).[41] Hoewel het EU-Hof de reikwijdte van artikel 18 niet heel expliciet heeft beschreven, wordt over het algemeen aangenomen dat dit recht het EU asiel *acquis* omvat.[42] Hierbij gaat het dan om EU-richtlijnen met minimumnormen ten aanzien van de asielprocedures, opvang, gronden voor asielverlening en rechten en verplichtingen samenhangend met die asielverlening.

---

[39] M. E. Wijnkoop. (2014). Het recht op asiel. Zoeken, genieten, krijgen en/of garanderen. In *Asiel- en Migrantenrecht*, (8-9), 330-338.
[40] EHRM, *Soering. t. Verenigd Koninkrijk,* nr. 14/038/88, 7 juli 1989.
[41] Het Handvest behoort sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon tot het primaire Unierecht en is van toepassing op het Unie-handelen (artikel 51 Handvest).
[42] M. E. Wijnkoop. (2014). Het recht op asiel. Zoeken, genieten, krijgen en/of garanderen. In *Asiel- en Migrantenrecht*, (8-9), 330-338.

Het 'veilige derde landen'-concept is ook stevig ingebed in het Unierechtelijk kader. Dit houdt in dat het land waar asiel is aangevraagd (mogelijk) niet het land is waar bescherming zou moeten of kunnen worden verleend. Zo volgt uit artikel 38 EU-Asielprocedurerichtlijn 2013/32 dat een asielaanvraag niet in behandeling hoeft te worden genomen indien er een ander ('derde') land is waar de asielzoeker veilig een asielprocedure kan doorlopen. Hieraan worden verschillende voorwaarden gesteld. Concreet betekent dit dat er, voordat het verzoek van een asielzoeker niet ontvankelijk[43] kan worden verklaard en/of de asielzoeker wordt teruggestuurd naar dat 'veilige derde land', moet worden getoetst of dat land wel voldoende veilig en geschikt is in dat individuele geval. Dit geldt ook voor het bepalen van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van de asielaanvraag binnen het EU-kader (toepassing van de Dublin-Verordening). Weliswaar is het binnen het toepasselijke kader mogelijk om snellere of minder uitgebreide procedures toe te passen, maar er dient wel een procedure te worden doorlopen die voldoet aan bepaalde waarborgen. Bij asielmigratie kan dus geen harde maximale bovengrens (quota) worden gesteld, maar zal bij iedereen die hier asiel aanvraagt individueel moeten worden getoetst of er sprake is van een recht op bescherming, of dat nu hier is of elders.

Kortom, bij asielmigratie kan **geen harde maximale bovengrens (quotum)** worden gesteld. Bij iedereen die hier asiel aanvraagt moet individueel worden getoetst of er sprake is van een recht op bescherming, of dat nu hier is of elders.

Regelmatig is geopperd dat Nederland het VN-Vluchtelingenverdrag moet proberen te wijzigen of opzeggen om zo nationaal de mogelijkheid te krijgen om te bepalen hoeveel asielmigranten in Nederland worden toegelaten.[44] Het Vluchtelingenverdrag kent zelf geen herzieningsprocedure om het verdrag aan te passen. Nederland zou daarom via de Algemene Vergadering van de VN om een aanpassing van het verdrag moeten verzoeken, en alle betrokken verdragspartijen moeten het vervolgens eens zijn met de aanpassingen. In het verdrag en ook in het Protocol van 1967 – waarin de werkingssfeer van het verdrag werd uitgebreid – is wel geregeld dat een land zelf uit het verdrag kan stappen.
Opzegging van het Vluchtelingenverdrag betekent dat Nederland diplomatieke schade op het wereldtoneel lijdt en zich op politiek vlak isoleert in Europa. Bovendien levert alleen opzeggen van het verdrag inhoudelijk niets op. In het Unierecht en via het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens is het asielrecht namelijk veel meer uitgewerkt en gaan de afspraken verder dan de rechten en verplichtingen uit het Vluchtelingenverdrag.

Multilaterale verdragen vormen een belangrijk onderdeel van de internationale rechtsorde. Nederland is sinds 1956 aangesloten bij het Vluchtelingenverdrag, dat samen met andere normatieve multilaterale verdragen het fundament vormt van

[43] Op grond van art. 33 tweede lid, onder c van de procedurerichtlijn 2013/32.
[44] Zie Adviesraad Migratie (ACVZ) blog wist u dat…? Opzeggen Vluchtelingenverdrag schaadt ook Nederlands belang, 10 februari 2021, Wist u dat ...? Feiten en ficties over migratie (deel 2) | Nieuwsbericht | Adviesraad Migratie.

de internationale rechtsorde. Artikel 90 van de Grondwet geeft de regering zelfs expliciet de taak om de internationale rechtsorde te bevorderen. Hieronder valt ook het waarborgen van mensenrechten en het bevorderen van de naleving van internationale regels. De werking van het Vluchtelingenverdrag verzwakken of opzeggen gaat daarmee in tegen de geest van de Nederlandse Grondwet.

Het verdrag (en het protocol) maken onderdeel uit van de verdragen van de Europese Unie, waaraan Nederland, los van het Vluchtelingenverdrag, ook is gebonden. De ondergrenzen van het Unierecht vormen een kritische factor voor nationale sturingsmogelijkheden om grip te krijgen op asielmigratie. Dit verandert enkel bij uittreding uit de Unie (Nexit) en/of via het wijzigen of opzeggen van internationale en Europese verdragen zoals het EVRM. De diplomatieke, politieke, economische en humanitaire kosten van uittreding en opzegging zijn hoog. Opzegging of wijziging van het Vluchtelingenverdrag heeft zoals gezegd weinig toegevoegde waarde.[45] Inzet op verbetering van de Europese asielsamenwerking is nuttig. Dit bevordert de Europese solidariteit om te komen tot gezamenlijke oplossingen.

Streefcijfers en hervestigingsquotum

Vanwege internationale afspraken is een maximering van het aantal asielmigranten met een hard quotum niet mogelijk. Hanteren van streefcijfers kán wel, maar gezien de aard van deze vorm van migratie en het volatiele karakter ervan zijn die cijfers inzake 'spontane' asielmigranten vervolgens lastig te realiseren. Bij de gereguleerde kanalen zoals hervestiging (nationaal programma en EU hervestiging) en (andere) humanitaire programma's, is het wel mogelijk om te werken met quota voor de gewenste aantallen asielmigranten c.q. vluchtelingen.

[45] J. P. H. Donner & M. den Heijer. Terechte zorg, verkeerd aanknopingspunt, april 2020.

EU-ontwikkelingen: Hervestiging

In 2015 deed de Europese Commissie een aanbeveling om te komen tot een EU-Hervestigingsprogramma van rond de 20.000 plaatsen, en lanceerde hiertoe ook een verdeelsleutel tussen de lidstaten.[46] De (verplichte) verdeelsleutel haalde het in de Raad van de EU niet. Wel kwam een hervestigingsschema tot stand op basis van vrijwillige hervestiging door lidstaten voor de periode van 2016-2017.[47] Voor de periode 2018-2019 vond een soortgelijk proces plaats.[48] De Europese Commissie maakt hiervoor een budget vrij van 500 miljoen euro. Iets meer dan 20 lidstaten zegden toe om in totaal rond de 50.000 vluchtelingen op te nemen. Lidstaten konden 10.000 euro per hervestigde vluchteling ontvangen. Deze vrijwillige hervestigingen werden niet gehaald.[49]

Daarnaast is er via de EU-Turkije verklaring van 18 maart 2016 het zogenoemde een-op-een instrument tot stand gekomen: voor elke naar Turkije teruggestuurde migrant die was aangekomen op de Griekse eilanden zou er een Syriër uit Turkije worden gehervestigd in de EU. Deze plaatsen zouden deels kunnen worden ingevuld door de bovengenoemde hervestigingsschema's.[50] Tegelijkertijd volgde uit een Raadsbesluit van september 2016,[51] dat niet-gebruikte EU-relocatieplaatsen op vrijwillige basis konden worden ingezet voor toelating van Syriërs uit Turkije: hetzij via hervestiging, inclusief het een-op-een schema, hetzij via andere legale toelating als gezinshereniging of werk.

In 2017 zette de UNHCR ook een zogenoemd Emergency Transit Mechanism op om kwetsbare vluchtelingen vanuit Libië naar Niger over te brengen, en van daaruit verder te hervestigen in de EU.[52] Verschillende EU-lidstaten, waaronder Nederland, hebben ook vrijwillig aangeboden om vluchtelingen daar vandaan te hervestigen.

Ondertussen is er sinds 2016 gewerkt aan een EU Resettlement Framework.[53] Dit eerste wetgevende instrument over hervestiging voorziet in een permanent systeem dat bovengenoemde ad-hocschema's zou vervangen. In 2017 is een Raadspositie aangenomen met een tweejarig Unieplan voor hervestiging binnen een uniform EU-hervestiging- en humanitair toelatingskader.[54]

In het kader van 'herplaatsing' (dus geen hervestiging) hebben verschillende lidstaten, na een oproep van de EU afgelopen zomer - beloofd om migranten over te nemen uit landen aan de Middellandse Zee, maar van de 8.000 beloofde overplaatsingen hebben er tot nu toe 117 plaatsgevonden.[55] Ook Nederland komt zijn beloften niet na, het stelt daarvoor momenteel geen capaciteit te hebben. Hoewel eind augustus 2022 het kabinet bekend maakte tijdelijk geen uitvoering te geven aan EU hervestiging,[56] gaat de verdere hervestiging onder het lopende (en aankomende) EU-programma wel nog door.

---

[46] C(2015) 3560 final - Annex, 11 juni 2015, data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9376-2015-ADD-1/en/pdf. Daarbij was ook sprake van een vergoeding vanuit het Europese Asiel, Migratie en Integratiefonds (AMIF) per hervestigde vluchteling.

[47] Raad van de Europese Unie, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection*, 11130/15, 22 juli 2015: www.consilium.europa.eu./media/22985/st11097en15.pdf. Uiteindelijk werden er in twee jaar 22.504 vluchtelingen hervestigd, met name Syriërs uit Turkije, Libanon en Jordanië: Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration | European Website on Integration (europa.eu).

[48] Zie ook www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3406.

[49] In maart 2019 ging het om 24.000 hervestigde vluchtelingen. Zie Europese Commissie, *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM (2019) 126 final, 6 maart 2019. December 2019 bleek 83% van de toegezegde aankomsten gerealiseerd. Zie Delivering on resettlement (europa.eu)

[50] Lidstaten zeggen hervestigingsplaatsen toe t.b.v. de EU-programma's en geven daarbij aan welke prioriteitssituatie dit betreft zoals bijv. de door de Commissie aangewezen EU-Turkije Verklaring hervestiging of het Emercency Transit Mechanism in het kader van de Centrale Mediterrane Route.

3. Gezinsmigratie

Met gezinsmigratie wordt bedoeld migratie om gezinsleven mogelijk te maken. Onderscheid moet worden gemaakt tussen gezinsvorming (het tot stand brengen van een gezin of gezinsband) en gezinshereniging (hereniging van een migrant met diens bestaande gezin). Het Nederlandse gezinsherenigingsbeleid maakt verder nog onderscheid tussen gezinshereniging voor asielstatushouders (nareis) en voor overige gezinsherening. 'Nareis' moet binnen drie maanden worden aangevraagd en kan alleen worden aangevraagd voor leden die feitelijk behoren tot het (kern)gezin en kent soepelere voorwaarden dan reguliere gezinsherening. Bepaalde voorwaarden zoals een inkomenseis en inburgeringsverplichtingen voorafgaande aan de komst naar Nederland mogen niet worden gesteld bij nareizende gezinsleden van asielstatushouders. Hoewel de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn alleen verplicht tot soepelere regels voor migranten met een vluchtelingenstatus, geldt in Nederland de regeling ook voor migranten met een subsidiaire beschermingsstatus. De reden hiervoor is dat Nederland een één-statussysteem hanteert bij asiel.[57]

Het recht op een gezinsleven is een fundamenteel recht. De belangrijkste juridische regimes voor regels en voorwaarden rondom gezinsmigratie zijn het EVRM en het Unierecht.
Artikel 8 EVRM geeft geen absoluut recht om gezins- of privéleven in Nederland uit te oefenen: de lidstaat heeft het recht een eigen toelatingsbeleid te voeren. Wel is de staat verplicht om in elke individuele zaak een belangenafweging te maken: het belang van de migrant bij het uitoefenen van het gezinsleven dient afgewogen te worden tegen de algemene belangen van de staat (het voorkomen van fraude en misbruik, bescherming van de openbare orde of bescherming van publieke middelen). Het gaat om een proportionaliteitstoets *(fair balance)*. Hierbij heeft de lidstaat een bepaalde beoordelingsruimte. Hoe de belangen van de migrant hierbij worden gewogen, hangt veelal af van de individuele zaak.[58] Relevante factoren kunnen bijvoorbeeld zijn of er kinderen bij betrokken zijn, en

---

[51] Besluit (EU) 2016/1754 van de raad van 29 september 2016 tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1601 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland.
[52] UNHCR Niger Factsheet: Emergency Transit Mechanism (ETM), November 2020, te vinden via https://reliefweb.int/report/niger/unhcr-niger-factsheet-emergency-transit-mechanism-etm-november-2020. Ook in Rwanda is er een ETM. Zie hierover ook J. Claes, *A new normal: Evacuations from Libya to Niger and Rwanda*, Mixed Migration Centre, 20 september 2019.
[53] Europese Commissie, Proposal for a regulation of the European Parliament and the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU), COM(2016) 468 final, 13 juli 2016. Beschikbaar op: https://eur- lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0468&from=EN. In 2017 aangenomen Raadspositie EU-hervestigingskader: Raad klaar voor onderhandelingen - Consilium (europa.eu)
[54] Zie hierover uitgebreid Myria, *Een nieuw paradigma voor het Europese asielmodel? Toegang tot bescherming onder druk, 9 juli 2019, p. 79 e.v.*
[55] Euronews 8 november 2022, www.euronews.com/my-europe/2022/11/15/eu-countries-have-relocated-just-117-asylum-seekers-out-of-8000-pledges.
[56] *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2983.
[57] Het doel van het één-statussysteem is te voorkomen dat personen die een subsidiaire beschermingsstatus krijgen, gaan doorprocederen tegen de weigering om hen een vluchtelingenstatus te verlenen.
[58] ABRvS, 30 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3289.

van welke leeftijd, de aard en duurzaamheid van de gezinsrelatie, de band met Nederland, en of er objectieve belemmeringen zijn om het gezinsleven elders uit te oefenen.

Zoals gezegd is in het Unierecht het vrij verkeer van personen gebaseerd op het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).[59] In samenhang bezien met het recht op gezins- en privéleven neergelegd in het EU-Handvest van de Grondrechten (artikel 7) geeft dat onder voorwaarden recht op een afgeleid verblijfsrecht bij de Unieburger. Twee EU-richtlijnen zijn van belang: de Verblijfsrichtlijn die ziet op Unieburgers en het afgeleide verblijfsrecht voor bepaalde familieleden van het kerngezin (zie hierboven) en de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn 2003/86 die ziet op gezinshereniging van derdelanders (grondslag in artikel 79, lid 2, onder a, VWEU).

Doel van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn is het bevorderen van gezinshereniging. Ook de richtlijn maakt het mogelijk om bepaalde voorwaarden te stellen. Naast dat er geen sprake mag zijn van risico's voor de openbare orde, nationale veiligheid of volksgezondheid, of misbruik c.q. fraude, mogen lidstaten als eis stellen dat de migrant beschikt over huisvesting en voldoende middelen van bestaan.[60] Ook mogen lidstaten met integratiecriteria werken. Lidstaten mogen ook voorwaarden stellen aan de leeftijd van de partner van migranten (maximaal tot 21 jaar).[61] Bij het bepalen of gezinsmigratie al dan niet wordt toegestaan moet de lidstaat rekening houden met aard en hechtheid van de gezinsband, duur van het verblijf in de lidstaat en het bestaan van banden met het land van herkomst.[62] Zoals gezegd: ten aanzien van vluchtelingen gelden soepelere regels.[63] Het stellen van voorwaarden mag echter niet het doel van de richtlijn en het 'nuttig effect' ervan, namelijk het bevorderen van gezinshereniging, ondermijnen en moet dus terughoudend worden toegepast.[64]

Het begrenzen van gezinsmigratie naar Nederland met een quotum is niet mogelijk. Het werken met streefcijfers kan wel, zolang het maar terughoudend wordt toegepast.

Nederland kan via aanpassingen in Europese en nationale wet- en regelgeving de omvang van gezinsmigratie beïnvloeden, en heeft daar eerder ook op ingezet. Zo zijn in het verleden de eisen voor gezinsmigratie aangescherpt.[65] Nederland heeft de ruimte die de Gezinsherenigingsrichtlijn biedt ten aanzien van aanvullende

[59] Artikel 3, lid 2, Verdrag betreffende de EU (VEU), artikel 20, lid 2, onder a en 21, lid 1, EU-Werkingsverdrag (VWEU), artikelen 45 tot en met 48 VWEU, en artikel 45 EU-Grondrechtenhandvest.
[60] Artikel 6 en 7 Gezinsherenigingsrichtlijn.
[61] De richtlijn gezinshereniging laat toe dat verzoeken van echtgenoten die onderdaan zijn van een derde staat, mogen worden afgewezen als zij de leeftijd van 21 jaar nog niet hebben bereikt.
[62] Artikel 17 Gezinsherenigingsrichtlijn.
[63] Artikelen 10 tot en met 12 Gezinsherenigingsrichtlijn.
[64] EU Hof, O en S t. Finland, C-356/11, 6 december 2021, ECLI:EU:C:2012:776.
[65] Zie supra noot 10.

beperkingen bijna ten volle benut.[66] Naast de algemene openbare orde vereisten (en het feit dat er sprake moet zijn van een duurzame en exclusieve relatie) geldt in Nederland de minimumleeftijd van 21 jaar voor gezinsvorming,[67] onder meer met het doel huwelijksdwang bij jonge gezinsvormers te voorkomen.[68] Dit wijkt af van andere lidstaten, die doorgaans 18 jaar als minimumleeftijd hanteren. De maximale leeftijd voor gezinshereniging met een kind is, net als in de meeste lidstaten, in beginsel begrensd tot het kind de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt.[69] In 2004 is geprobeerd een hogere inkomenseis op te leggen, namelijk 120% van het minimumloon. In 2010 (Chakroun-arrest)[70] heeft het EU-Hof hier een streep doorgezet omdat het in strijd is met de Gezinsherenigingsrichtlijn: een stabiel inkomen op het niveau van het minimuminkomen is het uitgangspunt waarvan afgeweken moet kunnen worden op grond van individuele omstandigheden. Verder moeten gezinsleden van de migrant in het buitenland een inburgeringsexamen afleggen voordat ze naar Nederland komen. Er was veel discussie over de vraag of de examenplicht als voorwaarde mocht worden gesteld aan gezinsmigratie. Hoewel de Europese Commissie dat in strijd vond met de richtlijn, oordeelde het EU-Hof dat een inburgeringseis onder voorwaarden is toegestaan, mits dit niet tot doel heeft de personen te selecteren die hun recht op gezinshereniging uitoefenen en er op basis van het evenredigheidsbeginsel een individuele afweging van belangen gemaakt wordt.[71]

Aanscherping?
De inzet van het kabinet Rutte I (2010-2012) was om draagvlak te creëren bij andere lidstaten voor een aanscherping van de voorwaarden in de Gezinsherenigingsrichtlijn. Zo stelde Nederland voor om de richtlijn als volgt aan te passen: bij gezinshereniging een hogere leeftijdseis voor partners van minimaal 24 jaar, een opleidingseis voor de referent (het gezinslid dat al de Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning heeft), het kunnen uitsluiten van referentschap nadat bij herhaling ernstige strafbare feiten zijn gepleegd, plus de inkomenseis van 120% van het wettelijk minimumloon die Nederland in de praktijk hanteerde.[72] Daarin is de regering destijds niet

[66] Nederland zou nog een wachtperiode van 2 jaar kunnen invoeren voor nareizende gezinsleden van mensen die een verblijfsvergunning hebben gekregen op grond van subsidiaire bescherming. Dit laatste zou echter materieel onderscheid maken tussen asielstatushouders op basis van de grondslag van de asielvergunning, hetgeen in strijd is met het Nederlandse één-statusstelsel. Afschaffen van het één-statusstelsel zou resulteren in veel doorprocederen door personen met subsidiaire beschermingsstatus en daarmee leiden tot veel extra werk voor de IND en rechterlijke macht.
[67] Zie resp. artikel 3.20 Vb 2000, artikel 3.14. Vb 2000 en 3.15 Vb 2000. Overigens is dit laatste ook geen harde grens: volgens de jurisprudentie moet in het individuele geval kunnen worden afgeweken van de voorwaarden indien dit onevenredig uitpakt in het individuele geval.
[68] Er ontbreekt onderzoek naar de vraag of en in welke mate de invoering van een leeftijdsgrens tot 21 jaar (of een eventuele verdere verhoging tot 24 jaar) daadwerkelijk effectief is om huwelijksdwang te voorkomen.
[69] In uitzonderlijke gevallen is verruimde gezinshereniging mogelijk met meerderjarige kinderen. Dat kan alleen als sprake is van een bijzondere afhankelijke relatie met de ouders ('more than normal emotional ties') onder artikel 8 EVRM.
[70] HvJ EU, *M. Chakroun t. Nederland*, 4 maart 2010, C-578/08.
[71] HvJ EU, *K en A*, 9 juli 2015, C-153/14, ECLI:EU:C:2015:453. Als gevolg van dit arrest werden de kosten voor het examen en het zelfstudiepakket verlaagd en werden de gronden voor toepassing van de hardheidsclausule verruimd. Het ontwerp van de Wet inburgering buitenland werd echter niet fundamenteel herzien.
[72] Zie de brief van de minister voor wonen, wijken en integratie, de minister van Justitie en de staatssecretaris van Justitie over huwelijks- en gezinsmigratie, 2 oktober 2009, *Kamerstukken II* 2009/10, 32175, nr. 1.

geslaagd.[73] Het voorstel verdween van de agenda van de Tweede Kamer nadat duidelijk werd dat de Europese Commissie de richtlijn niet ging aanpassen.

Doordat er in het kader van het fundamentele recht op gezinsleven een individuele belangenafweging moet worden gemaakt, is het niet mogelijk om een harde getalsmatige bovengrens te hanteren bij gezinsmigratie, tenzij Nederland bereid zou zijn om tegen hoge kosten uit de relevante verdragen en regionale samenwerkingsverbanden als de Raad van Europa en de EU te stappen.

Eerdere pogingen van Nederland om binnen de EU-context de standaarden in de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn naar beneden bij te stellen hebben gefaald. Het ontbrak in Europees verband duidelijk aan draagvlak om de richtlijn aan te passen.[74] Er zijn geen ontwikkelingen die erop wijzen dat dit momenteel anders ligt. Ook gezien de Europese jurisprudentie omtrent gezinsleven van migranten lijkt verdere verscherping van het toepasselijk juridisch kader niet opportuun. Ook verzwaring van procedurele eisen of verhoging van kosten voor bijvoorbeeld leges of visa, ligt niet voor de hand. Nadere voorwaarden aan gezinsmigratie mogen immers niet in de weg staan van het doel van de afspraken, namelijk het bevorderen van gezinsleven. Recent is het gezinsherenigingsbeleid voor asielstatushouders nog gewijzigd. In mei 2022 is het beleid inzake nareizende gezinsleden van asielstatushouders versoepeld, met name ten aanzien van de bewijsregels.[75] Het kabinet heeft op 26 augustus 2022 een politiek akkoord gesloten en heeft maatregelen genomen die gericht zijn op het vertragen van gezinsmigratie van asielmigranten.[76] Er is kritiek op de plannen die het recht van statushouders om hun gezin te laten overkomen belemmeren als ze geen adequate huisvesting hebben.[77]

Gezinshereniging is de afgelopen jaren ook in andere lidstaten een belangrijk onderwerp geworden als gevolg van de piek in 2016 in de toestroom van asielzoekers naar Europa. Het beleid inzake gezinshereniging voor asielstatushouders kan meewegen in de keuze van het land van bestemming.[78] In reactie hierop heeft een aantal lidstaten, zoals Denemarken, Duitsland, Oostenrijk

---

[73] Zie debatten met de Minister voor I&A, o.a. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-30573-98.html.

[74] Er zijn gelet op de 'Fitness Check Legal Migration' geen plannen om de Gezinsherenigingsrichtlijn te herzien. Zie het verslag over de toepassing van de Gezinsherenigingsrichtlijn, maart 2019: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0210:FIN:NL:PDF.

[75] WBV 2022/11, Stcrt, nr. 11342, 3 mei 2022. Herschrijving nareisbeleid n.a.v. ABRvS, 26 januari 2022, *JV* 2022/68 nt M.H.A. Strik.

[76] *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2983.

[77] Zie Commissie Meijers, Commentaar CM2207, 5 september 2022 en brief mensenrechtencommissaris Raad van Europa, 26 augustus 2022. Adviesraad Migratie, Schurende maatregelen. Signalering over maatregelen aangekondigd in reactie op de opvangcrisis in Ter Apel, (2022), Signalering: Schurende maatregelen - over maatregelen aangekondigd in reactie op de opvangcrisis in Ter Apel | Publicatie | Adviesraad Migratie.

[78] UNCHR Survey: 41% van Syriërs geeft mogelijkheden tot gezinshereniging als reden voor de keuze van het bestemmingsland: http://www.unhcr.org/56cc4b876.html.

en Zweden,[79] beperkende bepalingen ingevoerd als methode om migratie te beheersen, in een 'race naar de bodem' van Europese normen om gezinshereniging te beperken voor personen die internationale bescherming genieten.

Nederland kan alleen door een ingrijpende asielstelselwijziging de toegang tot gezinshereniging nog verder beperken voor personen die internationale bescherming genieten. In Nederland wordt, anders dan in bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk en Zweden, de Gezinsherenigingsrichtlijn op zowel vluchtelingen als op subsidiair beschermden toegepast. Een groot voordeel van dit één-status-stelsel is dat asielzoekers geen reden hebben om 'door te procederen'. Een vluchtelingenstatus is voor hen niet aantrekkelijker dan subsidiaire bescherming, omdat beide dezelfde rechten bieden. Het één-status-stelsel heeft sinds de introductie in 2001 bijgedragen aan een vereenvoudiging van de asielprocedure, een beperking van de administratieve lasten en minder vertragingen als gevolg van doorprocederen.

Inburgering

Instrumenten zijn de Wet inburgering buitenland, de Wet inburgering en de Participatiewet. Sinds 1 januari 2022 is in Nederland de Wet inburgering van kracht, die in vergelijking met de rest van Europa de strengste eisen aan nieuwkomers stelt, op Denemarken na. Verdere aanscherpingen zijn gelet op het EU-recht nauwelijks nog mogelijk. Het Nederlandse inburgeringsbeleid inclusief resultaatsverplichting wordt gezien als een instrument om inburgeraars (sneller) aan het werk en uit de bijstand te krijgen.

De doelgroep is beperkt tot 'nieuwkomers', vooral asielstatushouders en gezinsmigranten. Er is geen inburgeringsbeleid voor de grootste groep migranten in Nederland: EU-migranten en tijdelijke arbeids- en kennismigranten. Afhankelijk van de vraag of deze migratie gewenst is of niet kan de regering wel of geen beleid maken om ook EU- en arbeidsmigranten te motiveren om in te burgeren. Het doel van het inburgeringsbeleid is de (spoedige) participatie van inburgeraars in de samenleving, liefst via betaald werk. Maar er zijn ook andere denkrichtingen, voorbij de grondslagen van het huidige beleid, mogelijk. Integratie gaat om meer dan werk en participatie: het gaat ook om vraagstukken van sociale cohesie in Nederland. Onderbelicht in de genoemde instrumenten is dat migratiepatronen zelf beïnvloed kunnen worden door de mate waarin migranten zich in Nederland thuis kunnen voelen en hier kansen krijgen om iets van hun leven te maken. Bij een toename van negatieve sentimenten richting migranten en vluchtelingen is het

[79] In Oostenrijk is in 2016 een wet aangenomen die het recht op gezinshereniging beperkt voor begunstigden van subsidiaire bescherming gedurende de eerste drie jaar in Oostenrijk, http://bit.ly/21furAx. Een soortgelijke praktijk is ook te vinden in Denemarken. In Duitsland is gezinshereniging alleen mogelijk onder strikte voorwaarden voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus, maar de huidige coalitie is voornemens de beperking (visumquota op ambassades) af te schaffen, zie bijlage D en meer op AIDA, http://bit.ly/1ToF4fn. In Zweden zijn in 2016 voorstellen aangenomen om gezinshereniging voor personen die internationale bescherming genieten te beperken, zie http://bit.ly/1rZ0jNY en ook in bijlage D.

denkbaar dat het aantal immigranten en vluchtelingen naar Nederland afneemt en de remigratie van Nederlanders met een migranten- en vluchtelingenachtergrond toeneemt.[80] Als het doel is migratie te bevorderen moet meer ingezet worden op een positief vestigingsklimaat voor migranten, een inclusievere samenleving en vermindering van discriminatie. Als migratie echter als een last voor de samenleving wordt gezien dan zou remigratie juist meer gestimuleerd kunnen worden.

[80] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2018). Op weg naar 2030 Migratie: een toekomstverkenning.

4. Arbeidsmigratie van buiten de EU

In tegenstelling tot bij intra-EU-(arbeids)migratie, is er op het terrein van arbeidsmigratie van migranten van buiten de EU, behalve voor EU/EER, Zwitserse en Turkse werknemers en zelfstandigen,[81] relatief veel ruimte om deze te reguleren, zowel via quota als streefcijfers. Lidstaten hebben het recht zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit een derde land, tot hun grondgebied worden toegelaten om daar, al dan niet in loondienst, arbeid te verrichten.[82]

Een aantal EU-richtlijnen vullen het toepasselijke juridische kader verder in.[83] Zo biedt de Seizoenarbeidersrichtlijn en de Gecombineerde Vergunningrichtlijn de mogelijkheid om het aantal toe te laten seizoenarbeiders te beperken tot nul.[84] Arbeidsmigranten van buiten de EU die voldoen aan de voorwaarden voor een EU-Blauwe Kaart, Intra Corporate Transferee of de status van langdurig ingezetene kunnen niet met quota beperkt worden. Een quotum is onverenigbaar met het huidige arbeidsmarktbeleid omdat een arbeidsmigrant van buiten de EU wordt toegelaten als hij/zij aan bepaalde wettelijke voorwaarden voldoet. Tot nu toe is de *vraag* op de arbeidsmarkt leidend geweest voor het binnenlaten van kennis- en arbeidsmigranten. Het is een vraaggericht systeem op basis van een nationale arbeidsmarkttoets. Ondanks deze begrenzingen blijft er ruimte voor nationaal arbeidsmigratiebeleid.

Het juridische kader in Nederland voor economische migratie is de Wet Modern Migratiebeleid (2013).[85] Op het terrein van arbeidsmigratie zijn de Vreemdelingenwet 2000 (Vw) en de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) leidend. De Vw regelt de voorwaarden voor zowel de toelating tot als het verblijf in Nederland van de migrant, terwijl de Wav regels voor de toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt bevat. De hoofdregel van de Wav luidt dat een werkgever een migrant niet in Nederland mag laten werken zonder tewerkstellingsvergunning (twv). Dit instrument stelt Nederland in staat om verdringing van het binnenlandse en Europese arbeidsaanbod te voorkomen, het zogenoemde *prioriteit-genietend aanbod* (pga). Met dit laatste wordt getoetst of er binnen de EER niet al een geschikt aanbod van arbeid voor een specifieke functie is. Wanneer die er is, wordt geen werkvergunning afgegeven. Onder het pga vallen Nederlanders, (gezinsleden van) Unieburgers, EER-burgers, Zwitserse burgers en derdelanders (vreemdelingen van buiten de EU) die in Nederland mogen werken, zoals

[81] Turkse werknemers en zelfstandigen zijn beschermd door zogenoemde standstill-bepalingen in het Verdrag tussen de EEG-Turkije en het Aanvullend Protocol die de mogelijkheden tot het aanscherpen van nationale maatregelen ten aanzien van Turkse burgers en hun familieleden in grote mate beperken.
[82] Artikel 79, lid 5 VWEU.
[83] De relevante richtlijnen zijn de Richtlijn 2011/98/EU (de Gecombineerde Vergunning Verblijf en Arbeid richtlijn) de Richtlijn 2009/50/EG (de Blauwe Kaart richtlijn die momenteel herzien wordt), de Richtlijn 2014/66/EU (Intra Corporate Transferees richtlijn) en de Richtlijn 2014/36/EU (Seizoenarbeidersrichtlijn).
[84] Artikel 7 van de Seizoenarbeidersrichtlijn en artikel 8 lid 3 van de Gecombineerde Vergunningrichtlijn bieden de mogelijkheid om vanwege die reden de aanvraag niet-ontvankelijk te verklaren of af te wijzen.
[85] Wet modern migratiebeleid.

asielstatushouders en houders van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of EU-langdurig ingezetene.[86]

Ondanks beperkingen is er nationale beleidsruimte om getalsmatig een grens te stellen aan sommige derdelanders[87] die specifiek voor arbeidsmigratie naar Nederland komen, tenzij internationale verdragen daaraan in de weg staan.[88] In het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is bijvoorbeeld in de Aziatische horeca met quota gewerkt. De quota waren in sommige jaren snel gevuld en daarom werd onder politieke druk het quotum tussentijds verhoogd om aan de wens van werkgevers tegemoet te komen.[89] De (quotum)regeling voor de Aziatische horeca is per 1 januari 2022 beëindigd.[90]

Kennismigranten en startups

Voor kennismigranten van buiten de EER en Zwitserland geldt een speciale regeling: de kennismigrantenregeling. Als de werkgever een 'erkend referent' is, wordt er dan boven een bepaald salarisniveau op aanvraag een werkvergunning afgegeven.[91] Het idee daarbij is dat kennismigranten door de relatief hoge arbeidsproductiviteit een toegevoegde waarde hebben en dat het gevaar op verdringing van binnenlands arbeidsaanbod beperkt is.
Net als de kennismigrantenregeling is de pilot startende ondernemers van buiten de EER (startups)[92] een uitzondering op het algemene nationale arbeidsmigratiebeleid vanuit de gedachte dat startups een toegevoegde waarde hebben voor de Nederlandse kenniseconomie. Per 1 juli 2021 is de regelgeving versoepeld om essentieel personeel van de startup (maximaal vijf personeelsleden) snel en direct toe te laten.[93]

Toelating van arbeidsmigranten is en blijft een bevoegdheid van EU-lidstaten zelf. Het vastleggen van richtgetallen in de vorm van quota of streefcijfers op *EU-niveau*

---

[86] Richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen.
[87] Bijvoorbeeld seizoenarbeiders, arbeidsmigranten onder de richtlijn gecombineerde vergunning en kennismigranten die onder het nationale recht vallen. Echter niet derdelanders die bijvoorbeeld vallen onder de herziene Blauwe Kaart richtlijn, de Intra Corporate Transferees richtlijn en de Langdurig ingezetenen richtlijn.
[88] Bijvoorbeeld het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Associatie- en Handelsverdragen tussen de EU en landen, zoals het Associatieverdrag EU-Turkije en Handelsverdrag EU-Canada (CETA) en bilaterale Vriendschaps- en Handelsverdragen, zoals het Vriendschapsverdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten en Handelsverdragen met Bolivia, Japan en andere landen. Op grond van het GATT kunnen internationale dienstverleners - maximaal drie maanden - zonder arbeidsmarkttoets werken in een andere verdragsstaat. Het gaat om diensten zoals accountancy, architectuur, engineering en informatica.
[89] De (quotum)regeling voor Aziatische horeca is tussen 1 oktober 2016 en 1 oktober 2019 verruimd. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt is het quotum voor het tweede jaar verruimd van 1.400 naar 1.550 vergunningen en in het derde jaar van 1.000 naar 3.200.
[90] Dit heeft het ministerie van SZW besloten vanwege signalen van misbruik. Er is een overgangsregeling voor reeds ingediende aanvragen. Voor toelating van nieuwe koks kan een aanvraag worden gedaan bij de IND. Zie meer uitgebreid bijlage D.
[91] Zie https://ind.nl/werk/werken-in-Nederland/Paginas/Kennismigrant.aspx.
[92] Zie: https://ind.nl/werk/werken-in-nederland/paginas/start-up.aspx.
[93] Zie: www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2020/09/24/wets-advies-besluit-uitvoering-wav.

ligt daarom niet voor de hand. Zoals in de vorige paragraaf aangegeven heeft de EU via diverse richtlijnen de voorwaarden voor toegang en verblijf van niet-EU-onderdanen in de lidstaten grotendeels geharmoniseerd. De EU kan de lidstaten verder met praktische en operationele instrumenten ondersteunen.

EU-ontwikkelingen: EU plannen rondom arbeidsmigratie

In het kader van de brede aanpak van migratie in het EU Migratie en Asiel Pact heeft de Europese Commissie, na een openbare consultatieronde en twee resoluties van het Europees Parlement, op 26 april 2022 een uitgewerkt voorstel gepubliceerd. Volgens de Commissie komt dit voorstel de economie van de EU ten goede, versterkt het de samenwerking met niet-EU-landen en verbetert het het algemene migratiebeheer op lange termijn.

Ylva Johansson, Commissaris voor Binnenlandse Zaken: *Jaarlijks komen twee tot drie miljoen onderdanen uit derde landen legaal naar de EU, tegenover 125.000 tot 200.000 irreguliere aankomsten. Legale migratie is cruciaal voor ons economisch herstel, de digitale en groene transitie en het creëren van veilige kanalen naar Europa. Tegelijkertijd wordt de irreguliere migratie teruggedrongen. Met het pakket van vandaag vereenvoudigen we de aanvraagprocedure voor wonen en werken in de EU en verbeteren we de rechten voor ingezetenen en hun gezinsleden. Ik ben ervan overtuigd dat we zo over een solide basis zullen beschikken om vandaag en morgen nieuw talent voor de EU aan te trekken."*[94]

De voorstellen bestaan uit drie onderdelen:

- **Aanpassing van het wetgevingskader**
  De Commissie stelt een herziening voor van de EU-richtlijn gecombineerde vergunning[95] en de EU-richtlijn langdurig ingezetenen.[96] Hierdoor zouden de procedures voor migranten en werkgevers sneller en eenvoudiger moeten worden. Het zal mogelijk zijn een aanvraag in te dienen ofwel vanuit een derde land ofwel in een EU-lidstaat. De waarborgen voor gelijke behandeling en bescherming tegen arbeidsuitbuiting worden versterkt. Verder is het idee om het gemakkelijker te maken om de status van langdurig ingezetene van de EU te verkrijgen door de toelatingsvoorwaarden te verruimen, bijvoorbeeld door verblijfsperioden in verschillende lidstaten te cumuleren. Ook wordt gezinshereniging en mobiliteit binnen de EU vergemakkelijkt.
- **Operationele samenwerking**
  De inzet is om samenwerking tussen EU-lidstaten en herkomstlanden via partnerschappen verder te versterken, en tegelijkertijd vaardigheden en behoeften op de arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen. De Commissie werkt ten aanzien van een aantal landen (o.a. Egypte, Tunesië en Marokko) het voorstel inzake *Talent Partnerships* van juni 2021[97] nader uit, waaronder een EU-breed platform en matchingsinstrument.
- **Onderzoek naar een toekomstgericht beleid**
  Verder wil de Commissie verdere mogelijkheden onderzoeken voor legale migratie naar de EU op middellange tot langere termijn. De Commissie ziet mogelijkheden voor toekomstgerichte beleidsmaatregelen rond drie actieterreinen: zorg, jongeren en innovatie. Het doel is om vaardigheden en talent aan te trekken in sectoren met tekorten en behoeften aan arbeidskrachten, bijvoorbeeld in de sector langdurige zorg. Daarnaast om jongeren kansen te bieden om nieuwe landen te verkennen, te werken en te reizen. En ten slotte om innoverend ondernemerschap binnen de EU te bevorderen en te investeren in de technologische soevereiniteit van Europa.

[94] Persbericht Europese Commissie d.d. 26 april 2022 te vinden via https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/ip_22_2654.
[95] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=celex%3A32011L0098.
[96] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/ALL/?uri=celex%3A32003L0109.
[97] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2921.

Nederland kan via aanpassingen in nationale wet- en regelgeving het soort of de omvang van arbeidsmigratie van derdelanders in grote mate sturen. Gewilde arbeidsmigratie wordt op die manier gestimuleerd. Zo is via de Wet Modern Migratiebeleid en de kennismigrantenregeling ingezet op het aantrekkelijker maken van Nederland voor hoogopgeleide migranten door verruimde en vereenvoudigde procedures.[98] Minder gewenste arbeidsmigratie kan beperkt worden via de mogelijkheden die de Wav biedt, waaronder streng hanteren van prioriteitsgenietend aanbod en de arbeidsmarkttest. Ook kunnen instrumenten rondom inburgeringseisen, leges- en visakosten, en zware procedurele vereisten worden ingezet om arbeidsmigratie te bemoeilijken. Dit zijn dan ook direct de sturingsmogelijkheden op het moment dat bepaalde vormen van arbeidsmigratie wel gewenst zijn. Ze kunnen ook als 'tool' ingezet worden in de context van het sluiten van een migratiepartnerschap met een bepaald land of regio buiten de EU. Andere sturingsmechanismes vloeien vervolgens voort uit het voeren van een bepaald arbeidsmarktbeleid, zoals hierboven onder intra-EU-migratie beschreven. We laten in dit onderzoek quota onder het *Working Holiday Program* en *Working Holiday Scheme* buiten beschouwing.[99] Dit betreft culturele uitwisseling met maximaal een jaar verblijf in Nederland.[100]

5. Studiemigratie

Onder 'studiemigranten' verstaan we naast studenten uit landen buiten de EU, ook onderzoekers en wetenschappers uit deze landen.[101] Het is mogelijk om als niet-EU-burger voltijds in Nederland te studeren aan een geaccrediteerde opleiding aan een hoge school of universiteit. Na afronding van de studie hebben studenten een jaar de tijd om via het zoekjaar hoger opgeleiden een baan te vinden in Nederland.[102] Als zij een baan vinden die voldoet aan het inkomensvereiste van de kennismigrantenregeling, mogen zij in Nederland blijven.[103] Het komt ook voor dat voormalige studenten op een andere grond in Nederland een verblijfsvergunning krijgen, bijvoorbeeld omdat zij hier een partner hebben en als gezinsmigrant mogen blijven.

---

[98] Wet van 7 juli 2010 tot wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 en enkele andere wetten in verband met de versterking van de positie van de referent in het reguliere vreemdelingenrecht en versnelling van de vreemdelingenrechtelijke procedure (Wet modern migratiebeleid).

[99] Onder het verblijfsdoel 'uitwisseling' onder het *Working Holiday Program* (WHP) of *Working Holiday Scheme* (WHS) is het voor jongeren tussen de 18 en 30 jaar mogelijk om maximaal één jaar in Nederland te verblijven en tijdelijk incidentele arbeid te verrichten. Nederland heeft afspraken met Australië, Nieuw-Zeeland, Canada, Zuid-Korea, Argentinië en Hong Kong. Het partnerland laat op dezelfde basis ook Nederlandse jongeren toe tot hun land/gebied. Er is beleidsruimte om in een Memorandum of Understanding (MoU) of een Nota Verbale tussen de twee partnerlanden quota vast te leggen of dat verder open te laten.

[100] Zie art 3.58, lid 6 Vb en art 1j BuWav. De deelnemende jongere mag geen werk doen dat in strijd is met het hoofddoel van het WHP/WHS (uitwisseling). De jongere mag daarom alleen incidenteel werken om de culturele uitwisseling financieel te ondersteunen. Voor het verrichten van incidentele arbeid hoeft de werkgever niet in het bezit te zijn van een tewerkstellingsvergunning. Reguliere arbeidsmigranten, kennismigranten, studenten en au pairs mogen géén gebruik maken van het WHP/WHS-programma.

[101] Richtlijn (EU) 2016/801, waarin voorwaarden zijn opgenomen voor de toegang en het verblijf van derdelanders met het oog op studie, onderzoek en uitwisseling.

[102] Artikel 3.4 onder n Vreemdelingenbesluit.

[103] Artikel 2.1. onder 1 Buwav. Dit is een verlaagd criterium.

Ten aanzien van studenten en onderzoekers van buiten de EU is er enige ruimte om nationaal (onderwijs)beleid te maken met betrekking tot het aantal migranten dat voor deze verblijfsdoelen wordt toegelaten. In de EU-richtlijn 2016/801 (Studierichtlijn) zijn voorwaarden opgenomen voor de toegang en het verblijf van derdelanders met het oog op (onder meer) studie en onderzoek. Deze richtlijn biedt transparantie en rechtszekerheid voor verschillende categorieën migranten die naar de Unie komen, door de regels daarover te vereenvoudigen en te stroomlijnen. Studenten die niet afkomstig zijn uit de EU/EER en die ook niet vallen onder de Gezinsherenigingsrichtlijn, maar die wel voldoen aan de voorwaarden van de Studierichtlijn, moeten in beginsel tot Nederland worden toegelaten. De Studierichtlijn bepaalt dat een verblijfsvergunning moet worden verleend aan een student van buiten de EU/EER als die is toegelaten tot het hoger onderwijs en voldoet aan de overige voorwaarden gesteld in de richtlijn. Het stellen van een quotum op de afgifte van het aantal verblijfsvergunningen met als doel studie is daarom onverenigbaar met de richtlijn.[104] Een streefcijfer in de vorm van een bovengrens voor de afgifte van verblijfsvergunningen lijkt in tegenspraak met de doelstellingen van de richtlijn om studie- en onderzoekstalent van buiten de EU aan te trekken, maar een streefcijfer met een ondergrens kan zonder problemen gehanteerd worden.

Er zijn ook indirecte mogelijkheden om studiemigratie getalsmatig te reguleren: via het beleidsterrein van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). Voor een streefcijfer met een bovengrens zou regulering in het onderwijsbeleid (o.a. taal- en toelatingseisen en een verhoogd instellingstarief[105]) een instrument kunnen zijn, maar de Nederlandse hogescholen en universiteiten bepalen in hoge mate zelf wie zij als student of onderzoeker van buiten de EU/EER toelaten. Volgens de Afdeling Advisering van de Raad van State is het niet in strijd met Europees en internationaal recht om voor bepaalde opleidingen een maximum (*numerus fixus*) te stellen aan het aantal niet-EU/EER-studenten, wanneer de onderwijscapaciteit vanwege de toestroom van deze studenten ontoereikend is.[106] Dit was in reactie op het in juni 2022 door de minister van OCW aangehouden wetsvoorstel Taal en Toegankelijkheid. De richtlijn bevat namelijk geen algemeen verbod op ongelijke behandeling naar nationaliteit. Wel is er een bepaling opgenomen die in specifieke gevallen vereist dat studenten uit derde landen die al voldoen aan de voorwaarden voor toelating tot de onderwijsinstelling en tot de Unie, hetzelfde worden behandeld als de eigen onderdanen van lidstaten. Gelijke behandeling met betrekking tot toelating tot het (hoger) onderwijs wordt echter niet vereist.

---

[104] Artikel 6 van de richtlijn staat geen getalsmatige beperking toe voor studenten, maar wel als derdelanders zich in een arbeidsverhouding bevinden of zullen bevinden.
[105] Het instellingscollegegeld voor studenten van buiten de EU/EER dat hoger onderwijsinstellingen zelf bepalen is al hoger dan het collegegeld voor Nederlandse, Surinaamse, Zwitserse en EU/EER-studenten. Het verder verhogen van dat collegegeld kan het aantal studenten van buiten de EU/EER afremmen. Bijvoorbeeld in Noorwegen blijkt uit een peiling dat tot 80% van de studenten van buiten de EU/EER weg zou kunnen blijven. Norway: Tuition fees might drive away up to 80% of non-European students | Study.eu.
[106] *Kamerstukken I,* 2019/20, 35282, E.

Wetsvoorstel Taal en Toegankelijkheid

Dit wetsvoorstel, dat onder andere gaat over mogelijkheden om de komst van buitenlandse studenten beter te reguleren, maar ook over de positie van het Nederlands in het hoger onderwijs, lag gereed voor behandeling in de Eerste Kamer. De universiteiten vragen al jaren om meer wettelijke mogelijkheden. Ze willen bijvoorbeeld een noodfixus kunnen instellen als een opleiding plotseling veel buitenlandse studenten trekt en ze willen een maximum kunnen stellen aan studenten van buiten Europa. Het wetsvoorstel Taal en Toegankelijkheid gaf opleidingen de mogelijkheid van twee trajecten: een Engelstalig traject met een numerus fixus en een Nederlandstalig traject zonder beperking van de instroom. In juni 2022 hield de minister van OCW het wetsvoorstel echter voorlopig aan. Hij gaf hierbij aan meer tijd te willen nemen om over de problematiek en mogelijke oplossingen na te denken omdat het wetsvoorstel geen aanpak op macroniveau biedt: '*Het vraagstuk van de groeiende internationale instroom kan niet los gezien worden van bijvoorbeeld vraagstukken rond (regionale) arbeidsmarkt(krapte), kwaliteit en toegankelijkheid van het onderwijs, Nederlands als academische taal en studentenhuisvesting*'.[107] De minister van OCW erkent de vraagstukken rondom verdringing van Nederlandse studenten en de toegankelijkheid van het hoger onderwijs, de gevolgen van veelal Engelstalig onderwijs en de gevolgen voor de woningnood. Tegelijkertijd hecht hij ook grote waarde aan de internationalisering van onderwijs, onderzoek en innovatie. Het is volgens de minister van OCW van belang dat talent aangetrokken wordt voor de Nederlandse wetenschap en arbeidsmarkt om de Nederlandse toppositie als kenniseconomie te behouden.
Het voornemen is nu om te komen tot een toekomstverkenning in samenwerking met het hoger onderwijs als onderdeel van een bestuursakkoord. Naar aanleiding van deze verkenning volgt een omvattend pakket aan maatregelen, inclusief sturingsinstrumenten ten aanzien van de instroom van internationale studenten.[108]

[107] Zie *Kamerstukken I* 2021/22, 35282, J, brief van de minister van OCW d.d. 13 juni 2022, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/06/13/aan-de-eerste-kamer-internationalisering.
[108] Ibid, de Tweede Kamer nam eind november 2022 een motie aan die de regering verzoekt om ervoor te zorgen dat het actief werven van buitenlandse studenten tot nader order, in ieder geval totdat de Minister met nieuwe maatregelen komt omtrent internationalisering, gestopt wordt, *Kamerstukken II* 2021/22, 36200 VIII, nr. 83.

Bijlage 3 Beleidsruimte en sturingsmogelijkheden

Deze bijlage biedt op hoofdlijnen een overzicht van sturingsinstrumenten op migratie (het is niet uitputtend). We onderscheiden in deze bijlage intra-EU-migratie, asiel, arbeids-, gezins- en studiemigratie. Elke migratievorm kent eigen directe (getalsmatige) en indirecte (wetgeving, beleid, handhaving) mechanismes waarmee de overheid kan sturen op omvang en invulling. Het kan daarbij zowel gaan om stimuleren als ontmoedigen. In bijlage B zijn we ingegaan op de vraag in hoeverre getalsmatige begrenzing juridisch mogelijk is; in deze bijlage gaan we in het op geheel aan sturingsmogelijkheden dat invloed kan hebben op de uiteindelijke aantallen.

Intra-EU-migratie

Meer sturing op de omvang van intra-EU-migratie naar Nederland kan worden vormgegeven door aanpassing van EU-regelgeving om zo meer beperkende voorwaarden te creëren voor vrij verkeer van Unieburgers. Dat is ingewikkeld omdat vrij verkeer een van de fundamenten van de Europese Unie is en sterk is verankerd in het Unierechtelijke kader dat juist als doel heeft om vrij verkeer te vergemakkelijken.[109] Omdat nationale wetgeving moet voldoen aan de Unienormen geldt hetzelfde voor eventuele aanpassing van nationale wet- en regelgeving: dat kan alleen indien het Unierecht aangepast wordt.

Aanpassing van de EU-verdragen en regelgeving betekent een langdurig en moeizaam onderhandelingstraject. De politieke en ook economische gevolgen voor Nederland als lidstaat kunnen aanzienlijk zijn: het gaat het om een pijler van het Europese samenwerkingsproject. Directe sturing is dus lastig, tenzij Nederland ervoor kiest om uit de EU te stappen (Nexit): dat is een hele hoge prijs om te betalen gezien de gevolgen daarvan voor Nederlandse politieke en economische belangen, de samenleving en de rechtsstaat.

Er zou in dit geval nog gekeken kunnen worden naar meer indirecte beleidsmaatregelen, ook op andere beleidsterreinen. Te denken valt hierbij aan meer of minder strenge handhaving, inburgeringsbeleid/vestigingsklimaat en communicatie (campagnes ter ontmoediging/ werving). Ook maatregelen op andere beleidsterreinen (arbeidsmarkt, woningmarkt, onderwijs, etc.) kunnen impact hebben. Zo kunnen betere arbeidsvoorwaarden ervoor zorgen dat het werk dat nu vooral door EU-arbeidsmigranten wordt gedaan aantrekkelijker wordt voor Nederlandse ingezetenen waardoor die vaker de vacatures zouden kunnen vervullen en de noodzaak om te werven in andere EU-landen afneemt. Ook kunnen provincies ervoor kiezen in hun structuurplannen geen ruimte meer te bieden aan bepaalde bedrijvigheid die vooral afhankelijk is van EU-arbeidsmigranten. En gemeenten kunnen minder vergunningen afgeven aan projecten voor huisvesting

[109] Artikel 3, lid 2, Verdrag betreffende de EU (VEU), artikel 20, lid 2, onder a en 21, lid 1, EU-Werkingsverdrag (VWEU), artikelen 45 tot en met 48 VWEU, en artikel 45 EU-Grondrechtenhandvest.

voor arbeidsmigranten en strenger handhaven op overbewoning waardoor het minder aantrekkelijk voor arbeidsmigranten wordt om naar Nederland te komen.

Migratiebeleid op andere beleidsterreinen

De belangrijkste factor bij arbeidsmigratie is de staat van de economie. Wie geen arbeidsmigratie wenst moet de economie ten gronde richten, schrijft migratiedeskundige Hein de Haas gekscherend.[110] Er zit een bijna lineair verband tussen economische groei en de groei van het aantal arbeidsmigranten.[111] Daarbij is de structuur van de economie van belang voor het soort, type en de verblijfsduur van migranten. Op dit moment werken in Nederland veel arbeidsmigranten in de laagbetaalde sectoren van de economie. Wie andere arbeidsmigratie wil dient industriepolitiek te voeren, schrijft de WRR.[112] De SER stelt dat de te verwachten behoefte aan hoogopgeleide arbeid enerzijds samenhangt met het functioneren van de arbeidsmarkt, anderzijds met technologische ontwikkelingen die direct van invloed kunnen zijn op de aard van de beroepen en de hoeveelheid werkenden die daarin nodig zijn.[113] Een belangrijke overweging om te innoveren en bepaalde vakkennis (tijdelijk) door arbeidsmigratie aan te vullen is dat Nederland niet alleen een kwantitatief tekort aan arbeidskrachten heeft, maar vooral een toenemend kwalitatief tekort aan geschikte arbeidskrachten. In de toekomst verandert de behoefte aan het type vaardigheden bijvoorbeeld door de klimaattransitie en de digitaliserings- en duurzaamheidsagenda van het kabinet, waardoor breder moet worden gezocht naar geschikt personeel.[114] Nederland kan een voorbeeld nemen aan de nieuwe Duitse integrale strategie voor geschoolde werknemers die is gelinkt aan demografische ontwikkelingen, decarbonisatie (ontkoling) en digitalisering.[115] De strategie richt zich op bijscholing van mensen, loopbaanontwikkeling en opleiding, een hogere arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen én een modern arbeidsmigratiebeleid. De federale minister van Arbeid en Sociale Zaken Hubertus Heil zei hierover: 'Voor veel bedrijven is de zoektocht naar geschoolde werknemers al een existentiële vraag. En ons land heeft geschoolde werknemers nodig om de digitalisering en de transformatie naar een klimaatneutrale economie het hoofd te bieden.'[116] De Duitse regering heeft eind november 2022 plannen aangekondigd om de immigratiewetgeving te moderniseren.[117] De regering wil meer vakmigranten aantrekken en werkzoekenden selecteren met een puntensysteem geïnspireerd door het Canadese systeem. Dit zal in 2023 in wetgeving vorm krijgen.[118]

---

[110] H. De Haas. Hein de Haas over factoren van migratie, *Me Judice*, 27 februari 2012.
[111] R. P. W. Jennissen. (2004). Macro-economic determinants of international migration in Europe, diss. University of Groningen.
[112] WRR, Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving (2020)
[113] SER. (2014). Arbeidsmigratie, Advies 14/09.
[114] A. Heyma. NT-AR Paper 4, Arbeidsmigratie in het licht van arbeidsmarktfricties. Kenniscentrum Arbeidsmigranten.
[115] Fachkräftestrategie der Bundesregierung | Bundesregierung, 12 oktober 2022.
[116] Persverklaring 7 september 2022 BMWK - Fachkräftegipfel der Bundesregierung: Mehr Fachkräfte für Deutschlands Zukunft.
[117] Persbericht Duitse regering over modernisering immigratiewetgeving, 30 november 2022: Deutschland wird das Einwanderungsrecht grundlegend modernisieren - BMBF.
[118] Zie bijlage D, Duitsland.

Ook bedrijvenbeleid speelt een rol. In het proefschrift van Strockmeijer komt naar voren dat veel bedrijven in de tuinbouw kiezen voor de *low road* door weinig te investeren in technologie en sociale innovatie maar vooral in te zetten op arbeidskrachten buiten Nederland.[119] Werkgevers lijken steeds nieuwe routes voor arbeidsmigratie te vinden op het moment dat er tekorten dreigen, bijvoorbeeld via studiemigratie of de detacheringsrichtlijn. Tegelijkertijd zijn er bedrijven die juist de *high road* kiezen, door in te zetten op innovatie en de daarvoor benodigde hooggekwalificeerde migranten.

De regels, lonen en mate van flexibilisering van de arbeidsmarkt zijn belangrijke aandachtspunten.[120] De liberalisering van de arbeidsmarkt heeft een causaal verband met arbeidsmigratie. Flexibel, tijdelijk werk is voor veel mensen die al in Nederland wonen niet erg aantrekkelijk, maar dat is het wel voor arbeidsmigranten die kortdurend aan de slag willen of voor wie flexwerk nog altijd beter uitpakt dan de arbeidscontracten in het land van herkomst. Veel arbeidsmigranten uit de EU werken via een uitzendbureau, waar de lonen lager liggen en de arbeidsvoorwaarden minder gunstig zijn. Voor veel migranten zijn precaire, flexibele banen en kortdurende dienstverbanden daarom de standaard. De actieve uitzendbranche schept daarbij een (in twee opzichten) *grensoverschrijdende* rekrutering en migratie-infrastructuur en speelt eveneens een grote rol in de uitbouw van flexibele arbeidsrelaties. Nederland is in Europa koploper in flexibele arbeidsrelaties waardoor ook de afhankelijkheid van en vraag naar goedkope arbeidsmigratie enorm is toegenomen.

Hierbij speelt handhaving een belangrijke rol. Op een aantal specifieke terreinen kan wel degelijk succes geboekt worden. Op het terrein van het sociale beleid heeft Nederland in beginsel nog ruimte om nationale maatregelen te treffen.[121] Nederland kan ook strenger handhaven op goede arbeidsomstandigheden en fatsoenlijke huisvesting. In onze arbeidsmarkt zou maximaal geïnvesteerd kunnen worden in bestaand arbeidspotentieel en moeten voor alle werknemers - Nederlanders én arbeidsmigranten - goede en gelijke minimumarbeids-voorwaarden gelden. Op naleving van wetten en regels kan gelet op de rapporten van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten strikter gecontroleerd en gehandhaafd worden.[122] In de bouw zijn diverse gevallen van misbruik met detacheringen gesignaleerd, zoals het ontduiken en ontwijken van minimumlonen,

---

[119] A. W. Strockmeijer. (2020). De arbeidsmarktpositie verklaart. Werk en uitkeringsgebruik van Oost-Europese arbeidsmigranten in Nederland, diss. Universiteit van Amsterdam.
[120] M. Kremer. (2013). Flexwerkland Nederland trekt laag opgeleide arbeidsmigranten aan, *MeJudice*. M. Ruhs & B. Anderson. (2012). *Who Needs Migrant Workers? Labour shortages, immigration, and public policy*.
[121] Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State over het vrij verkeer van werknemers en diensten, 18 november 2020, https://www.raadvanstate.nl/@121666/w12-20-0223-iii-vo/.
[122] Zie rapporten Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten, *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer* (juni 2020) en *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan* (november 2020). Naar aanleiding van de rapporten zet het kabinet onder meer in op betere registratie van arbeidsmigranten, betere digitale informatie over hun rechten en plichten, meer en betere huisvesting en verplichte eisen aan uitzendbureaus, zie: https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/verbeteren-positie-arbeidsmigranten.

schijndetachering door middel van rotatie of permanente terbeschikkingstelling, schijnzelfstandigheid en het gebruik van brievenbusfirma's. Dit doet zich al langer voor in de bouw en de land- en tuinbouw, en inmiddels ook in andere sectoren met een zware concurrentie op arbeidskosten.[123] Deze praktijk van sociale *dumping* in verschillende sectoren onderstreept de noodzaak van adequate controle en handhaving. In vergelijking met andere lidstaten blijken België en Duitsland het goed te doen, bijvoorbeeld met registratiesystemen en een actieve rol van de Arbeidsinspectie.

Het is niet altijd eenvoudig om in EU-verband aanpassingen van wet- en regelgeving te bereiken, bijvoorbeeld om sociale *dumping* en schijnconstructies te voorkomen. Zo lang er nog geen gelijk speelveld in de EU is bereikt, kan er beter en efficiënter samengewerkt worden op handhaving en toezicht om het verstorende effect van '*regime shopping'* te minimaliseren en een klimaat van eerlijke concurrentie te creëren. Nederland spant zich daar in de EU actief voor in.

Nederland heeft in het verleden ingezet op fiscaal beleid om het aantrekkelijker te maken voor arbeidsmigranten om naar Nederland te komen. Deze maatregelen liggen al lange tijd onder vuur. Een voorbeeld is de 'expatregeling' die ervoor zorgt dat expats met een specifieke deskundigheid over maximaal 30% van hun loon geen belasting hoeven te betalen. In 2018 werd de mogelijkheid om gebruik te maken van de expatregeling verkort van acht naar vijf jaar. Nu kijkt men naar een verdere versobering of zelfs gehele afschaffing. Het versoberen van de expatregeling zou een groot belastingvoordeel weghalen voor bedrijven die werknemers uit het buitenland halen. Wie minder arbeidsmigranten naar Nederland wil aantrekken kan dergelijke maatregelen ook afschaffen. Aan de andere kant denken fiscalisten dat Nederland zich in de vingers zal snijden met het afschaffen van de regeling. Tegenwoordig heeft elk West-Europees land (op Duitsland na) een dergelijke regeling. België heeft dit jaar zelfs een nieuwe expatregeling ingevoerd die nagenoeg gelijk is aan die van Nederland.[124]

Huisvesting en kwalitatief goede voorzieningen (gezondheidszorg, kinderopvang en onderwijs) zijn van belang voor het aantrekken van arbeidsmigranten die Nederland zien als een belangrijke stap in hun leven of loopbaan. Voor hen is de zogenoemde 'sociale landing' cruciaal.[125] Dan gaat het om zaken als: wat zijn de mogelijkheden om Nederlands te leren en hoe hoog zijn de kosten voor levensonderhoud en huisvesting? Beleid ten aanzien van partners speelt ook een rol, want die zal zich ook nuttig willen voelen. Denk aan de mogelijkheden om beperkingen in de toegang tot de arbeidsmarkt voor gezinsleden van arbeidsmigranten op te heffen (*dual career programs* ofwel

[123] J. Cremers. NT-AR Paper INT-AR Paper 2, Sociale zekerheid en vrij verkeer in de EU, Het Kenniscentrum arbeidsmigranten.
[124] Vanaf 1 januari 2022 zijn twee nieuwe fiscale gunstregimes ingevoerd voor medewerkers die tijdelijk worden tewerkgesteld in België (expat statuut). https://www.vlaio.be/nl/subsidies-financiering/subsidiedatabank/fiscaal-statuut-buitenlandse-kaderleden-expat-statuut.
[125] Regioplan (2018). Aantrekkelijkheid van Nederland voor kennismigranten.

partnerprogramma's)[126] en een betere ondersteuning bij inburgering en arbeidsmarkttoeleiding, die hun arbeidsdeelname kan verhogen.[127]

Binnen het arbeidsmigratiebeleid kan ook meer aandacht besteed worden aan circulaire migratie. Dat betekent dat afgesproken wordt dat mensen geen structureel werk verrichten en voor bepaalde duur in Nederland blijven en er regelingen zijn getroffen voor terugkeer. Steeds vaker wordt ook gesproken over een vorm van circulariteit waarbij arbeidsmigranten meerdere keren naar Nederland komen, maar waarbij hun basis in het land van herkomst is. De toegenomen digitalisering in de wereld kan hieraan bijdragen.

EU-arbeidsmigratie

Nederland zou kunnen werken aan een integrale visie en ambitie op het aanbod van EU-arbeidsmigranten. Momenteel worden intra-EU-migranten en hun gezinsleden (ook van buiten de EU) vooral bezien vanuit het vrij verkeer van personen en diensten. Hoewel Nederland niet direct het aantal EU-migranten kan reguleren dat gebruik maakt van het vrij verkeer,[128] zijn indirecte sturingsmogelijkheden op intra-EU-migratie nog onvoldoende in kaart gebracht, zoals het sociale beleid en handhaving. De vraag is hoe intra-EU-migratie zich verhoudt tot de brede welvaart, bijvoorbeeld door de behoefte aan EU-arbeidsmigranten in de Nederlandse economie (waaronder die voor de uitvoering van de energietransitie en de digitaliserings- en duurzaamheidsagenda), breder te trekken naar andere maatschappelijke opgaven zoals de vraag naar fatsoenlijke huisvesting, onderwijs en zorg in Nederland.

Asielmigratie

De invloed van de overheid op asielmigratie is beperkt, want asielmigratie is volatiel en afhankelijk van externe factoren zoals klimaatverandering, conflicten en sociaaleconomische en demografische ontwikkelingen op de continenten Azië en Afrika. De conflicten in de wereld zijn tegenwoordig complexer dan voorheen, vaak langslepend, steeds meer tussen groeperingen binnen nationale grenzen en daardoor moeilijker op te lossen.[129] De conflicten in Syrië en Oekraïne laten zien dat in korte tijd veel mensen gedwongen ontheemd kunnen raken en er een grote stroom vluchtelingen op gang kan komen.

---

[126] Gezinsleden van kennismigranten hebben anders dan gezinsleden van arbeidsmigranten geen tewerkstellingsvergunning nodig. In het dvies *Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid* stelden we voor voor geen onderscheid te maken naar sociaaleconomische status voor wat betreft bepaalde rechten. Daarnaast stelt de adviesraad voor dat werkgevers structureel beleid gaan voeren om partners van arbeidsmigranten te ondersteunen om werk te vinden (dual career policies/programs).
[127] Adviesraad Migratie (ACVZ) (2022). Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid.
[128] Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State over het vrij verkeer van werknemers en diensten, 18 november 2020, https://www.raadvanstate.nl/@121666/w12-20-0223-iii-vo/.
[129] Verenigde Naties en Wereldbank (2017). *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict.*

Asielbeleid wordt vormgegeven binnen de kaders van het internationale en Europese recht, waaronder het VN-Vluchtelingenverdrag, het EVRM en EU-wetgeving. Deze wet- en regelgeving geeft enerzijds mogelijkheden om grip te krijgen op migratie door internationale samenwerking, en anderzijds beperkingen in de vorming van het beleid. Daarbij geldt dat samenwerking binnen deze internationale kaders over het algemeen juist de grip op migratie vergroten; de EU-Turkije Verklaring om vluchtelingen te herverdelen is hiervan een voorbeeld.[130] De EU kwam met Turkije overeen om de irreguliere migratie vanuit Turkije te beëindigen in ruil voor financiële ondersteuning en het overnemen van vluchtelingen uit Turkije. Naast de EU-Turkije verklaring heeft de samenwerking met herkomst-, doorreis en bestemmingslanden invloed gehad op de gedaalde instroom in Europa na 2016, met name de aanvullende grensbewaking van landen op de Balkan en afspraken van de EU met de Libische kustwacht over het bewaken van de Libische kust. Dit heeft onder meer tot gevolg dat irreguliere migranten verblijven in detentiecentra in Libië en in opvangkampen op de Griekse eilanden.

Een ander voorbeeld is het EU visum- en buitenlandbeleid. In de EU is momenteel sprake van een toename van asielzoekers uit landen die een visum nodig hebben voor het Schengengebied, maar niet voor Servië. Dat betreft vooral mensen uit India, maar ook uit Burundi, Rusland, Tunesië, Turkije en Cuba, want ook die mogen zonder visum Servië in. Mensen met een Indiaas paspoort reizen dan eerst zonder problemen naar Servië en steken dan irregulier de grens met Hongarije of Slovenië (via Kroatië) over. Tussen januari en augustus 2022 waren er 4.469 irreguliere grensoverschrijdingen van Indiërs.[131] Een jaar eerder waren het er 557.

Servië, een kandidaat-lid van de EU, loopt niet in de pas met het Europese visumbeleid. De Europese Commissie dreigde zelfs de visumplicht weer in te voeren voor Serviërs die naar de EU willen. Die werd in 2009 afgeschaft. Onder druk van Duitsland en de Europese Commissie heeft Servië beloofd om het visumbeleid tegen het eind van dit jaar in lijn te brengen met dat van de EU. De visumvrijstellingen voor Burundi en Tunesië zijn al geschrapt. Daarnaast heeft Servië met Hongarije en Oostenrijk afgesproken om de irreguliere immigratie gezamenlijk aan te pakken. Dit voorbeeld laat zien dat een gezamenlijk optreden in het visum- en buitenlandbeleid, ook voor de kandidaat-lidstaten van de EU, van invloed kan zijn op het aantal asielaanvragen in de EU.

Nederland heeft, naast de inzet in internationaal verband, zelf een beperkt aantal sturingsmechanismes om spontane asielmigratie naar Nederland te beïnvloeden. De effectiviteit van deze beleidsinstrumenten staat niet altijd vast. We lopen een aantal beleidsopties langs.

Er bestaat in Nederland grote maatschappelijke en politieke steun om ervoor te zorgen dat mensen die te maken hebben met geweld en conflict in de eigen regio

[130] Lees hierover meer: www.eerstekamer.nl/eu/thema/gevolgen_van_de_eu_turkije.
[131] Serbia to Introduce Visas for More Third Countries Following Surge of Illegal Migrants & EU Pressure - SchengenVisaInfo.com.

worden opgevangen.[132] Opvang in de regio vindt in de praktijk al plaats: 60% van de ontheemden blijft in eigen land en van de overige 40% ontheemden gaat 72% naar buurlanden.[133] Slechts 12% van de internationaal ontheemden komt naar de EU en weer slechts een klein deel daarvan komt naar Nederland (0,5% van het totaal aantal internationaal ontheemden).[134] De beleidsopties die vallen onder opvang in de regio vormen geen 'magic bullet' waar je de migratieproblematiek mee oplost. Bovendien is er onvoldoende bewijs dat het aanbieden van een dergelijke opvang in de regio met een relatief beperkt aantal diensten en voorzieningen mensen ervan weerhouden (verder) te migreren.[135] Ook is er weinig bekend over de effecten van informatiecampagnes om mensen te overtuigen niet naar Nederland te reizen. Wel is duidelijk dat migranten informatie van overheden als weinig geloofwaardig zien.[136]

Nederland kan ervoor kiezen om minder aantrekkelijk te worden als opvangland via strengere wet- en regelgeving en een stringentere uitvoering van beleidsregels en operationele richtlijnen, voor zover dit kan binnen het kader van de EU-wetgeving (minimumnormen) en internationale verdragen. Zweden deed dat bijvoorbeeld. Vóór het aanscherpen van de Zweedse asielwetgeving in 2016 was deze ruimhartiger voor asielzoekers dan de Nederlandse wetgeving en na aanscherping juist minder ruimhartig. Na een piek van meer dan 160.000 asielaanvragen in 2015, heeft Zweden in 2016 de asielwetgeving tijdelijk, voor een periode van drie jaar, aangescherpt.[137] In datzelfde jaar leidde dat tot een terugval van meer dan 80% ten opzichte van het aantal asielaanvragen in 2015. Ook in veel andere EU-lidstaten was een daling zichtbaar (in Nederland bijvoorbeeld ruim 50%), maar wel in mindere mate. Die EU-brede daling kwam vooral doordat het moeilijker was geworden voor irreguliere migranten om naar de EU te komen en vervolgens door te reizen binnen de EU om asiel aan te vragen door de implementatie van de EU-Turkije overeenkomst en sluiting van de Balkan route.[138] De Zweedse regering is van mening dat deze daling het gevolg is van de strengere nationale wet- en regelgeving, maar dat verklaart waarschijnlijk slechts een deel van de daling.[139] De tijdelijke wet werd vervolgens met twee jaar verlengd tot 2021, waarbij de regering opmerkte dat deze wet ook dient ter voorkoming van de komst van grote aantallen asielzoekers naar Zweden (afschrikwekkende werking).[140] De tijdelijke wet is daarna niet meer verlengd. Het Zweedse voorbeeld

---

[132] Voor nadere informatie over de verschillende beleidsopties die onder die noemer worden geschaard en de Nederlandse activiteiten op dit gebied zie: T. Hilhorst, J. Rijpma & S. Vezolli, L. Meyer & M. van Ostaijen. (2021). Factsheet opvang in de regio: Een vergelijkende studie.
[133] Zie bijlage A.
[134] Idem.
[135] T. Hilhorst e.a. 2021.
[136] Zie WODC (2016). Raising awareness, Changing behaviour? Combatting irregular migration through information campaigns, Den Haag: WODC, cahier 2016-11.
[137] In deze wet werd onder andere vastgelegd dat een asielvergunning eerst tijdelijk zou worden verleend, dat voor het verkrijgen van een permanente vergunning strengere (inburgerings)eisen zouden gelden en dat gezinshereniging werd beperkt tot de leden van het kerngezin. Gezinshereniging was niet langer mogelijk voor subsidiair beschermden.
[138] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2019). Secundaire Migratie van asielzoekers in de EU.
[139] Interview EMN expert Migrationsverket d.d. 28 februari 2022 en zie ook Adviesraad Migratie (ACVZ) advies *Secundaire Migratie van asielzoekers in de EU* (2019).
[140] AIDA rapport inzake Zweden, april 2021, zie ook link in wetgevingsoverzicht; AIDA rapport Zweden, april 2021, te vinden via https://asylumineurope.org/wp-

laat zien dat er ook voor Nederland binnen het kader van EU-wetgeving en internationale verdragen potentieel effectieve sturingsmogelijkheden bestaan. De mogelijkheden om Nederland minder aantrekkelijk te maken als opvangland zijn overigens niet grenzeloos: wetgeving en beleid moet blijven voldoen aan de minimum standaarden in de EU-wetgeving, omdat het anders in strijd raakt met de verplichtingen als EU-lidstaat en met internationale verdragen.

Nederland kan lessen trekken uit de opvang en activering van Oekraïense ontheemden die, anders dan asielzoekers, geen werkvergunning nodig hebben. Ruim een derde van de Oekraïense vluchtelingen had in juli 2022 werk gevonden in Nederland.[141] Meer dan de helft van hen kreeg een baan via een uitzendbureau. De Adviesraad Migratie adviseerde eerder om de wettelijke bepaling te schrappen die de arbeidsduur van asielzoekers beperkt tot 24 weken in een tijdsbestek van 52 weken, omdat die nadelig is voor de integratiekansen van statushouders.[142] Zolang zij in procedure zijn en nog geen status hebben, zijn zij immers niet aantrekkelijk voor werkgevers. Het is voor een werkgever niet lucratief om te investeren in iemand die slechts beperkt beschikbaar is voor de arbeidsmarkt. Dergelijke administratieve obstakels kan Nederland voor andere groepen, bijvoorbeeld al dan niet kansrijke asielzoekers, wegnemen om zo hun arbeidsparticipatie te verhogen en integratiekansen te verbeteren. De minister van Sociale Zaken bekijkt momenteel of belemmeringen voor asielzoekers tot de arbeidsmarkt weggenomen kunnen worden.[143] De onderzoeksresultaten worden begin 2023 verwacht.[144]

Ook zijn er administratieve belemmeringen. Bijna achtduizend asielzoekers en duizenden statushouders hebben door administratieve achterstanden geen Burgerservicenummer. Zij mogen hierdoor onder meer niet werken en de huisvesting wordt vertraagd.[145] De overgrote meerderheid van hen wacht al langer dan negen maanden. En dat zorgt voor een valse start in Nederland.[146] Vooral bij statushouders is de wachtlijst saillant, omdat werk één van de pijlers van het nieuwe inburgeringsbeleid is. Vluchtelingen met een verblijfsvergunning moeten zo snel mogelijk deelnemen aan de samenleving.

Op het moment dat asielzoekers mogen werken en een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving zijn mensen positiever over immigratie. Meer fundamenteel kan de vraag gesteld worden of asielzoekers in specifieke gevallen en/of beroepen niet toegelaten kunnen worden als arbeidsmigranten, wat asielprocedures zou kunnen ontlasten.

---

content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf. Gezinshereniging was van 2016 tot 2019 niet mogelijk voor subsidiair beschermden. Er geldt vanaf 2019 een nareistermijn van 3 maanden onder soepele voorwaarden, echter na 3 maanden nareis geldt er een inkomens- en huisvestingseis.

[141] CBS: Begin juli had ruim een derde van de Oekraïense vluchtelingen werk (cbs.nl).

[142] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2020). Wetsadvies Wet arbeid vreemdelingen.

[143] *Kamerstukken II*, 2021/22, 35680, nr. 22.

[144] Regioplan: Nieuw onderzoek naar belemmeringen voor werkzoekende asielzoekers - Regioplan.

[145] VWN 21 november 2022: Nieuws en Kennis (vluchtelingenwerk.nl).

[146] Ibid.

Migratie-afspraken maken met derde landen

Het kabinet zet in EU-verband in op migratiepartnerschappen met derde landen die materieel het Vluchtelingenverdrag naleven om migratiestromen te beheersen en terugkeer te realiseren. In ruil voor bijvoorbeeld afspraken over handel, hulp, steun bij opvang en tijdelijke legale en circulaire arbeidsmigratie, worden afspraken gemaakt om uitgeprocedeerde asielzoekers uit deze landen terug te nemen en irreguliere migratie tegen te gaan. Tegelijkertijd kunnen aan landen die niet meewerken instrumenten worden onthouden die voor hen van belang zijn, zoals visa. Het asielsysteem trekt ook mensen aan die geen internationale bescherming nodig hebben waaronder mensen uit 'veilige landen': mensen die op de vlucht zijn voor uitzichtloosheid, niet voor oorlog, geweld en vervolging. Voor de meesten van hen is asielbescherming niet bedoeld, maar dat moet in een snellere asielprocedure eerst vastgesteld worden.[147] Deze groep 'veiligelanders' heeft weinig steun van de bevolking: de draagkracht van de samenleving wordt op de proef gesteld (hoofdstuk 2 van het advies). Nederland kan meer consequenties verbinden aan het niet terugnemen van asielzoekers door sommige veilige landen. Die inzet vergt echter een lange adem en veel investeringen in relaties.

Asielbeleid in Europees verband

Asielbeleid is vooral Europees beleid. Wie streefcijfers wil introduceren voor asielbeleid zal vooral op Europees niveau moeten investeren in samenhangend Europees en nationaal beleid. Er zijn twee akkoorden nodig om de impasse inzake het Europese asielbeleid te doorbreken,[148] adviseerde de Adviescommissie Internationale Vraagstukken (AIV): een intern akkoord tussen de lidstaten van de Unie onderling en een extern akkoord met buitenlandse partnerlanden.[149] Dat vergt opnieuw inspanningen op het externe vlak. Het kabinet heeft zich voorgenomen migratie-afspraken te maken met 'veilige derde landen' om migranten tegen te houden en op te vangen. De '*Turkije-deal*' uit 2016 dient daarbij als blauwdruk. De EU-lidstaten sloten in 2016 een overeenkomst met Turkije om grootschalige migratie naar de EU te voorkomen. In ruil voor miljarden aan financiële steun voor de opvang van asielzoekers en vluchtelingen en een afschaffing van de visumplicht voor Turkse onderdanen, beloofde Turkije de grenzen strenger te bewaken om doorstroom naar de EU te beperken.[150] Ondanks de zichtbare effectiviteit van deze 'deal' op de omvang van migratie naar Nederland is inmiddels gebleken dat er verschillende nadelige effecten voor de rechten van

[147] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2018). Op zoek naar veilige(r) landen.
[148] AIV. (2022). Het Europese asielbeleid. Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken.
[149] Het kabinetsbeleid onderschrijft het uitgangspunt van de AIV dat een eventuele oplossing gelijktijdige inspanning op zowel de interne als de externe dimensie vergt.
[150] EU-Turkije verklaring, 18 maart 2016, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/.

asielzoekers en vluchtelingen aan kleven.[151] Van de deal is al sinds maart 2020 niks meer over, zei Gerald Knaus, de architect van de deal.[152] Toch is het volgens hem de enige manier om orde te scheppen in irreguliere migratie. Hervestiging in een ordelijke procedure zou een enorme stap voorwaarts zijn ten opzichte van de chaos van de laatste jaren: bescherming, snellere integratie en minder gevaarlijke reizen over zee. Andere voorbeelden om stappen voorwaarts te zetten zijn de *Global Compact on Refugees* en het *EU Resettlement Framework*.[153] Deze instrumenten beogen samenwerking en een bredere verantwoordelijkheidsverdeling. Dat is een belangrijke aanvulling op het Vluchtelingenverdrag dat geen verdelingsmechanisme kent.

Daarnaast kan meer ingezet worden op interne samenwerking. Asielzoekers die de EU op irreguliere wijze inreizen, blijven vaak niet in de lidstaat waar zij aankomen. Het lukt Nederland echter amper om andere lidstaten aan de zogeheten 'Dublin-verordening' te houden en vreemdelingen verdwijnen vaak voordat een Dublinoverdracht heeft kunnen plaatsvinden. Het Dublinsysteem bepaalt dat binnen de EU één lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag die is ingediend in één van de lidstaten en stelt de criteria vast op grond waarvan welke lidstaat verantwoordelijk is. In de praktijk zorgt dat voor een ongelijke verdeling in verantwoordelijkheden tussen lidstaten. De adviesraad heeft in 2015 geadviseerd het aan te vullen met een permanent herverdelingsmechanisme, zoals in 2016 ook is voorgesteld door de Europese Commissie, en onder welke voorwaarden dit zou kunnen functioneren.[154] Tot op heden hebben de lidstaten hierover geen overeenstemming bereikt.

External processing

Oostenrijk heeft eind november 2022 de EU opgeroepen om 'external processing' van asielaanvragen in veilige derde landen, zoals de Deense en Britse plannen met Rwanda, te onderzoeken.[155] External processing gaat uit van de veronderstelling

---

[151] Zie o.a. V. Moreno-Lax & M. Giuffré. (2017). The Rise of Consensual Containment: From 'Contactless Control' to 'Contactless Responsibility' for Forced Migration Flows. In S. Juss (red.), *Research Handbook on International Refugee Law*, 31 March 2017; S. Carrera, L. den Hertog & M. Stefan. (2019). The EU-Turkey deal: reversing 'Lisbonisation' in EU migration and asylum policies. In S. Carrera, J. Santos Vara & T. Strik (red.), *Constitutionalising the external dimensions of EU migration policies in times of crisis. Legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*.

[152] EenVandaag, 6 januari 2022: Aan de Europese grenzen worden alle mensenrechtenverdragen nu geschonden, ziet bedenker Turkijedeal, eenvandaag.avrotros.nl/item/valt-het-humane-gezicht-van-de-eu-nog-te-redden-aan-de-grens-worden-alle-mensenrechtenverdragen-nu-geschonden-ziet-bedenker-turkije-deal/.

[153] De VN *Global Compact on Refugees* (2018) bestaat uit een *Comprehensive Refugee Response Framework* en *Action Programme* en heeft 4 doelstellingen: 1) het verlichten van druk op opvanglanden; 2) het versterken van zelfredzaamheid van vluchtelingen; 3) meer toegang tot duurzame oplossingen waaronder hervestiging; 4) verbeteren van de situaties in landen van herkomst om veilige terugkeer van vluchtelingen mogelijk maken. Sinds 2016 onderhandelt de EU over een conceptverordening voor een uniform EU-hervestigingskader. Dit introduceert een jaarlijks EU-plan voor hervestiging en vervangt ad-hocschema's. In het voorstel komen geen concrete quota's of aantallen omdat de lidstaten besluiten hoeveel personen elk jaar worden hervestigd.

[154] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2015). Delen in verantwoordelijkheid.

[155] Zie persbericht Oostenrijks ministerie van Binnenlandse Zaken, 25 november 2022, Innenminister trifft Amtskollegen in Brüssel (bmi.gv.at).

dat er een veilig gebied buiten het grondgebied van de EU is, waar een EU-lidstaat verzoeken om internationale bescherming in de EU in behandeling kan (laten) nemen en beoordelen. De adviesraad adviseerde de regering in 2010 over external processing.[156] Kern van het advies is dat EU-afspraken en clausules in internationale verdragen maken dat voor oprichting van asielcentra in landen buiten de EU nog steeds de wettelijke basis ontbreekt en in strijd is met EU-richtlijnen waar Nederland aan gebonden is. Daarom is het geen beleidsoptie voor Nederland. Naast het creëren van een 'EU-proof' wettelijke basis zijn er ook praktische bezwaren omdat het veel tijd, moeite en geld zou kosten om te realiseren. Ten eerste is het niet makkelijk een ander land bereid te vinden dit uit te voeren op haar grondgebied. Daarom zal in grote mate rekening moeten worden gehouden met de eisen van landen die de vluchtelingen voortaan zouden gaan opvangen. Ten tweede moet dat land echt "veilig" zijn en voldoen aan internationale standaarden neergelegd in het Vluchtelingenverdrag en beschermingsnormen neergelegd in het EVRM en in EU-richtlijnen. Dat laatste geldt in mindere mate voor Denemarken dat sinds 1995 een zogenoemde *opt-out* (uitzonderingsregeling) heeft op bepaalde EU-richtlijnen. Maar voor het plan om irreguliere asielmigranten over te dragen aan Rwanda is en blijft Denemarken gebonden aan het EVRM en het Vluchtelingenverdrag.[157] Denemarken heeft nog geen irreguliere asielmigrant aan Rwanda proberen over te dragen. Het is daarom ongewis of Deense wetgeving die op internationale kritiek kon rekenen in de praktijk voldoet.[158]

Het Verenigd Koninkrijk heeft al wel een *Memorandum of Understanding* met Rwanda gesloten en 120 miljoen pond vooruitbetaald, hoewel Rwanda dat geld niet zal terugstorten als een rechter de uitvoering van het plan verbiedt.[159] In juni 2022 ging een eerste uitzettingsvlucht van enkele asielmigranten van het VK naar Rwanda niet door omdat het EHRM vragen had of Rwanda wel een veilig land is en voldoende rechtsbescherming kan bieden.[160] Het is nu aan de Britse regering om voor het EHRM te onderbouwen dat Rwanda voor de individuen wel voldoende veilig is en er een effectief rechtsmiddel en mechanisme is om na een succesvolle asielclaim te kunnen terugkeren naar het VK.
Ten derde moet ook bedacht worden wat er moet gebeuren als de opvang vol raakt, en wat er moet gebeuren na het doorlopen van de procedure. Waar mag iemand zich vestigen na een succesvolle asielclaim en hoe kan terugkeer worden gerealiseerd na een afwijzing? Terugkeer van afgewezen asielzoekers is complex en dat zal vanuit de landen waar *external processing* zou plaatsvinden niet anders

[156] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2010). External processing.
[157] Antwoord op Kamervragen over het Deense asiel- en terugkeerbeleid: Het Deense asiel- en terugkeerbeleid | Tweede Kamer der Staten-Generaal.
[158] De UNHCR, de Europese Commissie en mensenrechtenorganisaties uitten kritiek op de plannen, zie onder meer: www.refworld.org/docid/6045dde94.html, Denmark: Joint Statement Brings Little Clarity on Rwanda Outsourcing but Generates Renewed Critique | European Council on Refugees and Exiles (ECRE).
[159] Een zogenoemd Memorandum of Understanding van 14 april 20220, Memorandum of Understanding (MoU) between the UK and Rwanda - GOV.UK (www.gov.uk). UK won't get back £120 million it paid Rwanda if deportation project scrapped - Mirror Online.
[160] EHRM interim measures N.SK. tegen het Verenigd Koninkrijk nr. 28774/22, 14 juni 2022. R.M. tegen het VK, nr. 29080/22 en H.N. tegen het VK, nr. 29084/22.

zijn.[161] In de Britse casus is er geen zicht op wat er gebeurt als opvanglocaties in Rwanda vol raken en wat te doen met afgewezen asielmigranten op de langere termijn.

Korte en zorgvuldige asielprocedures en integrale aanpak terugkeerbeleid

Een kordate en integrale aanpak van het terugkeerbeleid is één van de elementen die invloed kan hebben op asielmigratie.[162] Uit onderzoek blijkt dat een zorgvuldige en niet te lange asielprocedure de terugkeerbereidheid kan vergroten.[163] Niet te kort, want dan heeft de asielzoeker het gevoel dat er niet zorgvuldig is gekeken naar zijn zaak. Niet te lang, want dan neemt de vertrekbereidheid zienderogen af.[164] Bewaring – als ultimum remedium – is effectief in sommige gevallen, maar dan moet vertrek ook redelijk voortvarend opgepakt worden.[165] Nederland is voor terugkeer afhankelijk van medewerking van de migrant én de landen van herkomst. Sommige landen werken niet mee aan gedwongen vertrek, alleen als hun burgers zeggen vrijwillig te willen terugkeren geeft de ambassade reispapieren af.

In het terugkeerbeleid zijn enige successen geboekt. Zo daalde de asielmigratie vanuit bepaalde 'veilige landen van herkomst' (zoals Albanië en Georgië) sterk in 2016/2017 nadat Nederland meer en snellere terugkeer naar die landen had gerealiseerd. Daarentegen was er geen daling zichtbaar in de asielmigratie vanuit de veilige landen van herkomst waarmee de terugkeersamenwerking zeer moeizaam was (zoals Marokko en Algerije).[166] Bij die landen kan Nederland inzetten op betere samenwerking via een strategische landenbenadering migratie.[167] Om de terugkeer te bevorderen maakt Nederland dan afspraken met herkomstlanden over terugkeersamenwerking. Zo is volgens het ministerie van Buitenlandse Zaken de relatie met Marokko recent verbeterd, en wordt er ook gesproken over het thema van terugkeer naar Marokko.[168] Uit onderzoek van het WODC blijkt dat juridisch bindende bilaterale tergkeerovereenkomsten met herkomstlanden de mate van terugkeer met 5% tot 10% verhogen.

[161] Zo blijkt in Australië dat een deel van de asielzoekers niet langer op de eilanden Nauru en Papua Guinea verblijven, maar in detentiecentra in Australië. Het Australische model van *offshore detention* dat ongeveer 1 miljard Australische dollar per jaar kost, leidt volgens onderzoekers tot arbitraire detentie, zo is de gemiddelde detentieduur opgelopen tot gemiddeld 689 dagen en verblijven enkelen al meer dan 10 jaar in detentie. Human Rights Watch. (2022). Submission by Human Rights Watch on the Inquiry into the Ending Indefinite and Arbitrary Immigration Detention Bill 2021.
[162] De Adviesraad Migratie (ACVZ) adviseerde in 'Tussen wens en werkelijkheid' (2015) over hoe de strategische landenbenadering migratie effectiever kan worden ingezet om meer terugkeer te realiseren naar landen die hier onvoldoende aan meewerken
[163] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2020). Samen werken aan terugkeer. Rapport Onderzoekscommissie Van Zwol. (2019). Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht. Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht | Rapport | Rijksoverheid.nl.
[164] Rapport Onderzoekscommissie Van Zwol. (2019. Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht.
[165] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2020). Samen werken aan terugkeer.
[166] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2018). Op zoek naar veilige(r) landen.
[167] De Adviesraad Migratie (ACVZ) adviseerde in 'Tussen wens en werkelijkheid' (2015) over hoe de strategische landenbenadering migratie effectiever kan worden ingezet om meer terugkeer te realiseren naar landen die hier onvoldoende aan meewerken.
[168] Afspraken over uitzetten uitgeprocedeerde Marokkanen lijken nabij - Nieuws.nl.

Terugkeerovereenkomsten die in EU-verband worden afgesloten, blijken echter geen aantoonbaar effect te hebben op de mate van zelfstandige en gedwongen terugkeer.[169]

Daarnaast is er meer beleidsmatige ruimte om in te zetten op vrijwillige vertrekprogramma's.[170] Vrijwillige terugkeer heeft altijd de voorkeur: het is beter voor de persoon in kwestie aangezien die onder meer detentie kan vermijden, en voor de Nederlandse overheid is het een goedkopere, minder administratief belastende en meer humane optie om onrechtmatig verblijf te beëindigen.[171] Vrijwillige terugkeer is afhankelijk van instemming en medewerking van de persoon in kwestie die vaak een fundamenteel andere kijk heeft op terugkeer dan de Nederlandse overheid.[172] Dit maakt dat overheden en ngo's vrijwillige vertrekprogramma's niet zonder meer in kunnen zetten als middel om immigratie te controleren. Soms blijken vrijwillige terugkeerprogramma's door financiële prikkels zelfs immigranten aan te trekken.[173]

Hervestiging

Vanwege internationale afspraken is het dus niet mogelijk om een grens te stellen aan het aantal asielaanvragen van personen die spontaan naar Nederland zijn gekomen. Bij iedereen die in Nederland asiel aanvraagt moet op basis van deze verdragen en de regelgeving individueel worden getoetst of hij/zij recht heeft op bescherming. Nederland heeft wel een vrije keuze om zelf het aantal asielmigranten via gereguleerde kanalen als hervestiging en (andere) humanitaire programma's te bepalen. Deze vorm van geplande asielmigratie betreft een vrijwillige bijdrage vanuit solidariteitsoverwegingen richting vluchtelingen en de (overbelaste) landen van eerste opvang.

Het Nederlandse migratiebeleid kent momenteel een quotum voor hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen. In de huidige kabinetsperiode is het streven om dit quotum, onder voorwaarden, te verhogen van 500 naar 900 hervestigingsplaatsen op jaarbasis.[174] In het bestuurlijke akkoord van het kabinet eind augustus 2022 staat als tijdelijke maatregel dat geen nieuwe families worden geselecteerd voor hervestiging in Nederland onder de afspraken in de EU-Turkije Verklaring.

---

[169] WODC. (2022). Intergovernmental relations and return, drie studies. Terugkeerafspraken dragen beperkt bij aan terugkeer migranten | Nieuwsbericht | WODC - Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
[170] EMN inform. (2022). Incentives and motives for voluntary departure.
[171] C. M. F. Mommers. (2022). Eigen verantwoordelijkheid voor terugkeer: op zoek naar de grenzen.
[172] K. Kuschminder & T. Dubow. Moral exclusion, dehumanization, and continued resistance to return: Experiences of refused Afghan asylum seekers in the Netherlands. *Geopolitics* 2022.
[173] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2018). Op zoek naar veilige(r) landen. Na vermoedens dat terugkeerondersteuning een rol speelde in een plotselinge stijging in het aantal asielaanvragen uit Georgië (2010), Macedonië (2010), Wit-Rusland (2011) en Mongolië (2015) werd die ondersteuning geschrapt voor onderdanen uit die landen en daarop volgde een sterke daling in het aantal asielaanvragen uit die landen.
[174] Coalitieakkoord 2021 - 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (overheid.nl), p. 44.

Tot slot bestaat de mogelijkheid om via mondiale en Europese samenwerking meer grip te krijgen op asielmigratie. Voorbeelden hiervan zijn de *Global Compact on Refugees* en het EU Resettlement Framework. Deze instrumenten beogen samenwerking en een bredere verantwoordelijkheidsverdeling. Internationale samenwerking zou irreguliere migratie kunnen beperken en het aantal asielaanvragen van mensen die uiteindelijk geen bescherming nodig hebben, kunnen verminderen. Tegelijkertijd kan een aantal mensen die wel bescherming nodig hebben opgenomen worden via legale kanalen. Het is onbekend welk effect het ontwikkelen van legale kanalen zal hebben op de omvang van spontane asielmigratie naar Nederland.

Bevorderen van legale migratieroutes en terugkeer

Vergroting van reguliere mogelijkheden kan alleen een effect hebben op irreguliere migratie als er substitutie plaatsvindt. Dus als migranten voor reguliere wegen in plaats van irreguliere wegen kiezen. Anders vergroot het alleen maar de migratie. In dat geval kan het zelfs vanwege netwerkeffecten tot meer irreguliere migratie leiden. Reguliere migratie tussen Mexico en de VS heeft de irreguliere migratie verminderd, maar alleen in combinatie met strikte handhaving van de wet die het in dienst nemen van irreguliere migranten verbiedt.[175] Duitsland heeft sinds 2016 een regeling voor arbeidsmigranten uit de Westelijke Balkan waar personen die de afgelopen 24 maanden geen asiel hebben aangevraagd voor in aanmerking komen. Vervolgens is het aantal asielaanvragen uit deze landen sterk gedaald (veel meer dan in andere EU-lidstaten zoals Nederland) en tegelijkertijd is het aantal afgegeven verblijfsvergunningen aan personen uit deze landen om arbeid te verrichten sterk gestegen. Hoewel er indicaties zijn dat de ontwikkelingen gerelateerd zijn, is het niet mogelijk om een oorzakelijk verband vast te stellen.[176] In de migratieagenda stelt het kabinet voor legale migratie te bevorderen, omdat dit een waardevolle bijdrage levert aan de Nederlandse (kennis)economie en samenleving en ook ter bevordering van afspraken over terugkeer en overname met derde landen.[177] Hier is de gedachte dat *beperkte* reguliere migratie landen in Afrika en Azië kan bewegen mee te werken aan terugkeer van irreguliere migranten.[178] De EU heeft de noodzaak voor legale migratie verschillende malen

---

[175] M. Clemens & K. Gough. (2018). Can Regular Migration Channels Reduce Irregular Migration? Lessons for Europe from the United States, CGD Brief, Center for Global Development, Washington D.C., February 2018.

[176] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2019). Legale kanalen voor arbeidsmigranten. De ACVZ concludeerde eerder in 2018 in haar advies 'Op zoek naar veilige(r) landen' dat dit voorbeeld van de Duitse inzet voor legale migratie (en het organiseren van een beroepsopleiding in het herkomstland) het navolgen waard is ter voorkoming van asielverzoeken uit zogenaamde 'veilige landen van herkomst'. De ACVZ adviseerde om legale migratiekanalen (werk en beroepsopleiding) te overwegen voor Nederland en de EU ten aanzien van landen die meewerken aan terugkeer. Landen die niet meewerken aan terugkeer zouden in beginsel hiervan uitgesloten zijn totdat zij terugkeerafspraken maken en implementeren.

[177] Brief 2018: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/29/tk-integrale-migratieagenda.

[178] De Adviesraad Migratie (ACVZ) adviseerde op 25 juni 2015 in 'Tussen wens en werkelijkheid' over de strategische landenbenadering migratie: 'Investeer in de ontwikkeling van een coherent en geïntegreerd migratiebeleid waarbij naast terugkeer en bestrijding van irreguliere migratie eveneens kennis-, arbeids- en studiemigratie en internationalisering van

officieel erkend, zoals in door lidstaten (inclusief Nederland) afgesloten mobiliteitsovereenkomsten en in het Valletta Action Plan tussen de Afrikaanse Unie en de EU. Maar de creatie van legale routes is tot nu toe geen prominent onderdeel geweest van de Nederlandse en Europese migratieagenda. Het kabinet geeft in een voortgangsbrief aan geen nieuwe mogelijkheden voor legale migratie te starten.[179] In het kader van legale migratie zet het kabinet wel in op hervestigingsprogramma's. Het kabinet heeft echter recent besloten tijdelijk de nationale hervestiging en hervestiging in het kader van de EU-Turkije Verklaring stop te zetten.[180]

Het recente voorstel van de Europese Commissie om 'Talentpartnerschappen' te ontwikkelen kan bijdragen aan een integrale benadering van migratiesamenwerking, waar ook het tegengaan van irreguliere migratie en effectieve terugkeersamenwerking onderdeel van zijn.[181] De Europese Commissie heeft ervoor gekozen om Egypte, Marokko en Tunesië te selecteren, omdat zij migratiesamenwerking met deze landen wil versterken. De Talentpartnerschappen staan volgens de Commissie open voor migranten van alle opleidingsniveaus, en uit verschillende sectoren, afhankelijk van de wensen van de betrokken landen, met oog voor het risico van *braindrain*. Het kabinet ziet het opzetten van Talentpartnerschappen met prioritaire migratielanden niet als oplossing voor tekorten op de arbeidsmarkt.[182] Het kabinet onderschrijft wel de insteek dat partnerschappen met prioritaire migratielanden, mits goed vormgegeven, kunnen bijdragen aan een integrale benadering op migratiesamenwerking met derde landen, waaronder het tegengaan van irreguliere migratie en het verbeteren van effectieve terugkeersamenwerking voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze opzet van partnerschappen bij prioritaire migratielanden sluit aan bij het coalitieakkoord en de wens om meer grip te krijgen op migratie.

socialezekerheidsrechten van migranten wordt betrokken. Heroverweeg hierbij de keuze voor het voeren van een algemeen beleid en/of overweeg het invoeren van extra mogelijkheden voor landen die meewerken aan gedwongen terugkeer.'

[179] *Kamerstukken II*, 2019/20, 19637, nr. 2535.

[180] Zie hierover meer in bijlage D.

[181] Mededeling 'aantrekken van vaardigheden en talent naar de EU', COM (2022)657.

[182] Zie waardering van het EC voorstel in een BNC-Fiche van het kabinet, 27 april 2022, www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2022/04/27/def-bnc-fiche-4-mededeling-aantrekken-van-vaardigheden-en-talent-naar-de-eu.

Gezinsmigratie

Het is niet mogelijk om een harde getalsmatige bovengrens te hanteren bij gezinsmigratie, tenzij Nederland bereid zou zijn, tegen hoge kosten, om uit de relevante verdragen en regionale samenwerkingsverbanden als de Raad van Europa en de EU te stappen.

Nederland kan via aanpassingen in Europese en nationale wet- en regelgeving de omvang van gezinsmigratie beïnvloeden, en heeft daar eerder ook op ingezet. Zo zijn in het verleden de eisen voor gezinsmigratie en inburgering aangescherpt, wat destijds heeft gezorgd voor een (tijdelijke) daling in de gezinsmigratie. Pogingen door Nederland om binnen de EU-context de standaarden omlaag bij te stellen of gezinsmigratie te beperken waren niet succesvol en verdere pogingen lijken daarom niet zinvol (zie bijlage B). Een doeltreffend integratiebeleid (zoals taalcursussen), het wegnemen van eventuele beperkingen op de arbeidsmarkt, goede scholing en kinderopvang kan een stimulans zijn om gezinsleden naar Nederland te laten overkomen. Indien daarin juist niet wordt voorzien en in andere lidstaten wel dan kan Nederland juist minder aantrekkelijk worden om zich permanent te vestigen met het gezin. Tegelijkertijd is dat negatief voor de integratie en arbeidskansen in Nederland. Migratie naar Nederland is namelijk in toenemende mate 'vlottend' en minder permanent van aard.[183]

Het kabinet heeft op 26 augustus 2022 bekendgemaakt een bestuurlijk akkoord te hebben bereikt in reactie op de schrijnende en onhoudbare situatie in Ter Apel.[184] Het kabinet neemt tijdelijke maatregelen die een rem zetten op de gezinsmigratie van asielmigranten en die het aantal hervestigingsplaatsen verminderen.[185] De eerste maatregel zal in de praktijk de termijn tussen het moment van de nareisaanvraag en het moment van visumverstrekking tot maximaal vijftien maanden verlengen. Als er na vijftien maanden nog geen woning is gevonden, krijgen deze gezinsleden alsnog toestemming om op een nareisvisum naar Nederland te komen. Er is kritiek op de plannen omdat ze het recht van statushouders inperken om hun gezin te laten nareizen als ze geen adequate huisvesting hebben.[186] Als tweede tijdelijke maatregel zullen geen nieuwe families worden geselecteerd voor hervestiging onder de EU-afspraken in het kader van de EU-Turkije verklaring.

[183] WRR. (2020). Samenleven in verscheidenheid. Beleid voor de migratiesamenleving, Den Haag: WRR. Zie ook stayrate gezinsmigratie in bijlage A.
[184] *Kamerstukken II*, 2021/22, 19637, nr. 2983.
[185] Ibid.
[186] Zie Commissie Meijers, Commentaar CM2207, 5 september 2022 en brief mensenrechtencommissaris Raad van Europa, 26 augustus 2022.

Arbeidsmigratie

Inkomensverschillen tussen landen zijn een sterk verklarende factor voor arbeids- en gezinsmigratie. Het feit dat Nederland een hoog inkomensland is en dat zeker tot 2030 ook zal blijven, brengt met zich mee dat Nederland aantrekkelijk blijft voor arbeidsmigranten.[187] In hoeverre de verwachte economische groei en vergrijzing een behoefte aan arbeidskrachten met zich meebrengen die alleen kan worden vervuld door migranten (arbeidsmigranten en hun gezinsleden) hangt ook af van de vraag in hoeverre de arbeidsmarkt verandert door innovatie en een hogere arbeidsdeelname.[188] Tot nu is er in ieder geval een sterke relatie tussen economische groei in Nederland en arbeidsmigratie naar Nederland.

We maken onderscheid tussen intra-EU-arbeidsmigratie (zie hiervoor intra-EU-migratie) en arbeidsmigratie van buiten de EU/EER, Zwitserland[189] en Turkije[190] (verder: arbeidsmigratie uit derde landen). Het aantal migranten uit derde landen dat naar Nederland komt voor arbeid is vrij stabiel en neemt de laatste jaren geleidelijk toe.[191] Het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid voor migranten uit derde landen richt zicht op twee categorieën: enerzijds gewenste kennismigratie en anderzijds strikt gereguleerde overige arbeidsmigratie. De kern van dit beleid is selectiviteit: Nederland is uitnodigend voor migranten aan wie economisch behoefte is en terughoudend als dit niet het geval is.

Nederland heeft een uitnodigend beleid ten aanzien van zogenoemde 'kennismigranten'. Het politieke draagvlak voor de komst van deze kennismigranten naar Nederland is groot. Nederland kan een voorkeursbeleid voeren voor kennismigranten en in sectoren met tekorten een streefcijfer met ondergrens hanteren of juist met een quotum getalsmatig een harde grens stellen aan overige arbeidsmigratie, tenzij het Europese recht of internationale verdragen daaraan in de weg staan.[192] In het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is bijvoorbeeld in de Aziatische horeca met quota gewerkt.[193] Dit houdt in dat de aantallen in het quotum bij ministeriële regeling konden worden bijgesteld, zowel naar boven als naar beneden, als de situatie op de arbeidsmarkt of binnen de

---

[187] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2018). Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning. SEO. (2022). Arbeidsmigratie in 2030. Vier mogelijke scenario's.
[188] Ibid, NIDI en CBS. Bevolking 2050 in beeld: opleiding, arbeid, zorg en wonen, 13 april 2021, https://publ.nidi.nl/output/2021/nidi-cbs-2021-bevolking-2050-in-beeld.pdf.
[189] De EU, Liechtenstein, IJsland, Noorwegen en Zwitserland hebben vrij verkeer van personen en arbeid.
[190] Er gelden afwijkende regels voor Turkse werknemers en zelfstandigen omdat zij beschermd zijn door zogenoemde standstill-bepalingen in het Verdrag tussen de EEG-Turkije en het Aanvullend Protocol die de mogelijkheden tot het aanscherpen van nationale maatregelen ten aanzien van Turkse burgers en hun familieleden in grote mate beperken. Dat betekent dat harde quota niet op hen van toepassing kunnen zijn.
[191] Zie bijlage A, *figuur 7*.
[192] Ibid, en verdragen bijvoorbeeld het General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Associatie- en Handelsverdragen tussen de EU en landen, zoals het Associatieverdrag EU-Turkije en Handelsverdrag EU-Canada (CETA) en bilaterale Vriendschaps- en Handelsverdragen, zoals het Vriendschapsverdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten en Handelsverdragen met Bolivia, Japan en andere landen.
[193] Zie bijlage B.

sector daartoe aanleiding gaf.[194] Het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat – goede mogelijkheden voor de partner om te werken, aanwezigheid van goede Engelstalige scholen, belastingvoordelen, et cetera – en het opzetten van wervingscampagnes zijn voorbeelden van indirecte sturingsmechanismes die Nederland kan inzetten om meer kennismigranten aan te trekken. Het niet langer faciliteren van nieuwe bedrijvigheid die vooral draait op arbeidsmigranten is een indirecte sturingsmogelijkheid om arbeidsmigratie juist te ontmoedigen. Ook het verbeteren van de arbeidsomstandigheden kan daaraan bijdragen, want dan zullen meer Nederlandse ingezetenen bereid zijn het werk te verrichten.

Nederland heeft weinig tot geen sturingsmechanismes op een deel van de in Nederland aanwezige arbeidsmigranten uit derde landen. Het registreren van bepaalde categorieën arbeidsmigranten kan er ook toe leiden dat migratiebewegingen aan het licht komen die daarvoor niet helder in beeld waren, zoals in Nederland sinds 1 maart 2020 bleek toen gedetacheerde arbeidsmigranten uit andere lidstaten een meldplicht kregen.[195] Deze arbeidsmigranten uit derde landen vallen onder het vrij verkeer van diensten in de EU en vormen een relatief grote groep arbeidsmigranten vergeleken met de groep overige arbeidsmigranten die onder het nationale recht een werk- en verblijfsvergunning krijgen.
Het ontbreekt Nederland aan directe sturingsmechanismes om deze tijdelijke arbeidsmigratie op detacheringsbasis te reguleren omdat het Europese vrij verkeer van diensten betreft. Op het terrein van het sociale beleid heeft Nederland in beginsel nog ruimte om nationale maatregelen te treffen.[196] Het staat Nederland ook vrij om strenger te handhaven op arbeidsomstandigheden.

Studiemigratie

De groeiende internationale instroom van studenten is een opgave voor de hogescholen en universiteiten. Zij zouden hun wervingsinspanningen in het buitenland kunnen stoppen of verminderen, het onderwijs alleen in het Nederlands kunnen aanbieden en beter kunnen afstemmen op de beschikbare huisvesting in de studentensteden. Studiemigratie is ook door de overheid te sturen met maatregelen, bijvoorbeeld door een taaleis Nederlands in bepaalde studierichtingen in het hoger onderwijs in te stellen of verplicht te stellen om een minimum aantal vakken in de bachelor in het Nederlands te volgen of het instellingstarief te verhogen. Dat zou de instroom van studiemigranten uit het buitenland kunnen afremmen, doordat studies in Nederland minder aantrekkelijk

[194] Staatscourant 2018, 49101 (Staatscourant 2018, 49101 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl)).
[195] Sinds 1 maart 2020 moeten buitenlandse dienstverrichters hun komst, de aard en duur van de werkzaamheden die zij in Nederland verrichten, de dienstontvanger en de gedetacheerde werknemers melden in het online meldloket. De cijfers van het meldloket bieden een globaal beeld van de aard en omvang van detachering naar Nederland in 2020, zie ook Staat van Migratie 2021.
[196] Voorlichting Afdeling advisering van de Raad van State over het vrij verkeer van werknemers en diensten, 18 november 2020, https://www.raadvanstate.nl/@121666/w12-20-0223-iii-vo/.

voor hen worden. De inzet van sturingsinstrumenten, inclusief maatregelen ten aanzien van de instroom van internationale studenten, zal afgestemd moeten worden met het hoger onderwijs en ook met andere ministeries. Verwacht wordt dat dergelijke plannen in 2023 bekend worden gemaakt.

Bijlage 4 Ervaringen met richtgetallen in Nederland en in het buitenland

Nederland

De Nederlandse overheid heeft (nog) nauwelijks gebruik gemaakt van richtgetallen voor migratie naar Nederland. Alleen voor twee specifieke groepen die een klein aandeel vormen van de totale migratie naar Nederland wordt of werd gebruik gemaakt van richtgetallen: vluchtelingen die buiten Europa verblijven (hervestigingsquotum sinds 1984) en werknemers in de Aziatische horeca (regeling 2016-2021). In beide gevallen gaat het om quota en daar gaan we in deze paragraaf nader op in. Ook heeft Nederland meegedaan aan het EU-programma voor herplaatsing van asielzoekers uit Italië en Griekenland (2015-2017).

Er zitten (nog) geen nieuwe richtgetallen in de pijplijn.[197] Wel staat in het coalitieakkoord de passage: 'Als onderdeel van afspraken met derde landen over het terugnemen van uitgeprocedeerde asielzoekers, maken wij beleid om in dit kader een gerichte visumverlening en tijdelijke legale en circulaire arbeidsmigratie mogelijk te maken binnen strikte wederzijdse afspraken.'[198] Het gebruik van richtgetallen voor legale migratie en circulaire migratie daarbij is iets waarnaar zal worden gekeken bij de uitwerking hiervan.[199] Ook op EU-niveau gaat meer ingezet worden op migratieafspraken met derde landen waarbij legale migratiekanalen en circulaire migratieregelingen een rol spelen. Dit biedt mogelijkheden om in de toekomst te werken met richtgetallen.

Hervestiging uitgenodigde vluchtelingen (hervestigingsquotum 1984-heden)

Nederland kent een lange traditie van deelname aan het wereldwijde UNHCR hervestigingsprogramma.[200] Al sinds de jaren '70 is hiervoor beleid ontwikkeld, met vanaf 1984 de introductie van een quotum. Het Nederlandse hervestigingsbeleid heeft als doel om bescherming te bieden aan individuele vluchtelingen die zich in het opvangland in een kwetsbare positie bevinden ten opzichte van de andere vluchtelingen aldaar (bijvoorbeeld slachtoffers van marteling, vrouwen, kinderen, alleenstaande ouders, mensen met medische problematiek, mensenrechtenverdedigers, lhbti+ personen). Daarnaast is het een middel van internationale *burden sharing* en verantwoordelijkheidsdeling. Hervestiging heeft dus een humanitair doel en is gebaseerd op solidariteit, op vrijwillige basis, en is niet wettelijk vastgelegd.

---

[197] Gesprekken met ambtenaren op ministeries 2021-2022.
[198] Coalitieakkoord 2021 - 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (overheid.nl), p. 42.
[199] Gesprekken met ambtenaren op ministeries 2021-2022.
[200] Zie voor een informatieve uiteenzetting van het beleid: M. Reneman. Het Nederlandse uitnodigingsbeleid weer teruggeschroefd. In: VU Verblijf blog d.d. 15 maart 2019.

De oorsprong van het huidige Nederlandse hervestigingsbeleid is een regeling uit 1977.[201] Die regeling was bedoeld om de eerdere werkwijze, waarbij verzoeken van de UNHCR om vluchtelingen te hervestigen iedere keer door de betrokken bewindspersoon aan de ministerraad werden voorgelegd, te vereenvoudigen. In 1984 is deze regeling opnieuw herzien en omgevormd tot een quotumbeleid dat voorzag in de jaarlijkse uitnodiging van 250 vluchtelingen. Op verzoek van de UNHCR is het aantal hervestigingsplaatsen in 1987 verdubbeld. Sindsdien hanteert Nederland een quotum van 2.000 hervestigde vluchtelingen voor een periode van vier jaren, dat wil zeggen gemiddeld ongeveer 500 vluchtelingen per jaar. Het Nederlandse hervestigingsquotum is zowel een harde bovengrens (maximering) als een ondergrens: de inzet vanuit de overheid is erop gericht om het aantal exact in te vullen. Nederland heeft bijvoorbeeld het quotum van 2.140 hervestigde vluchtelingen voor de periode 2016-2019 volledig uitgevoerd.[202]

Tabel 1: overzicht van de uitvoering van het meerjarig beleidskader (MJBK)[203] per jaar:

MJBK	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**Totaal**
Uitvoering	730	300	610	500	2.120

Het meerjarig beleidskader (vierjarig quotum) heeft te maken met de uitvoerbaarheid van het systeem en de doorlooptijd van het proces. Sommige vluchtelingen worden in jaar X uitgenodigd, maar arriveren in jaar Y, afhankelijk van de missieplanning, beschikbaarheid van vluchten, het verkrijgen van documenten et cetera.

Werken met een dergelijk meerjarig quotum heeft als groot voordeel dat het planbaar is: niet alleen het toelatingsproces zelf, maar ook het vervolg met het regelen van huisvesting in gemeenten, onderwijs en medische voorzieningen. Overigens kent deze planbaarheid ook een andere kant: in perioden met een piek in de asielaanvragen en daarmee corresponderend in de opvang, wordt ook wel van het hervestigingsproces gevraagd om te wachten met het overbrengen van vluchtelingen, juist omdat dit wel planbaar is.

Feitelijk is het de politiek die bepaalt hoe hoog het quotum is of blijft. Zo werd in het regeerakkoord van 2017 het quotum opgehoogd naar 750. Lopende de kabinetsperiode, in 2019, draaiden de coalitiepartijen dit weer terug, in een uitruil binnen de coalitie rondom het regelen van het kinderpardon. Het aantal van 500 is in het huidige coalitieakkoord van eind 2021 verhoogd naar mogelijk 900 te hervestigen vluchtelingen. Maar dit aantal is afhankelijk gemaakt van resultaten

[201] Zie: Informatie over 0000121962 | Overheid.nl > Officiële bekendmakingen (officielebekendmakingen.nl).
[202] *Kamerstukken II,* 2019/20, 19637; 30573, nr. 2608.
[203] Ibid, sinds 1 januari 2020 wordt het nationaal quotum berekend aan de hand van het aantal in Nederland *aangekomen* hervestigde vluchtelingen plus het aantal in Nederland aangekomen nareizende gezinsleden van hervestigde vluchtelingen.

ten aanzien van terugkeer van uitgeprocedeerde migranten, en kan ook worden ingevuld via herplaatsing binnen de EU.[204]

Hervestiging op basis van EU-Turkije verklaring (2016-heden)

Aanvankelijk, in 2016, telde de hervestiging uit Turkije mee binnen het nationale quotum. Omdat het een andere vorm van hervestiging betreft, is per 2017 de hervestiging in het kader van de EU-Turkije verklaring losgetrokken van het nationaal meerjarig beleidskader.[205]

Tabel 2: Aantal in Nederland aangekomen hervestigde Syrische vluchtelingen uit Turkije in het kader van de EU-Turkije Verklaring (na lostrekken van het nationale quotum):[206]

2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**
2.120[207]	700	1.150	130	390

Nederland staat op de derde plaats na Duitsland (13.690) en Frankrijk (5.530) als het gaat om de gerealiseerde aantallen sinds 2016 (in totaal 5.360 tot 15 september 2022).[208]

Het kabinet kondigde op 26 augustus 2022 een tijdelijke maatregel aan om geen nieuwe personen te selecteren voor hervestiging onder de EU-Turkije verklaring.[209] Daarmee breekt het kabinet met eerdere toezeggingen over hervestiging, omdat het kabinet het in de huidige situatie niet verantwoord vindt om personen over te laten komen waarvoor de opvang niet kan worden gewaarborgd. Het is onduidelijk of andere EU-lidstaten tijdelijk meer personen selecteren uit Turkije en in hoeverre Turkije de gemaakte afspraken over terugkeer ter discussie zal stellen.

[204] Coalitieakkoord 2021 - 2025: Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst (overheid.nl), p. 44.
[205] *Kamerstukken II,* 2019/20, 19637 nr. 30573, nr. 2608.
[206] Ibid, en IND Asylum Trends 2021 en 2022 (appendix 1 relocation and resettlement), www.ind.nl.
[207] In 2017 stond de hervestiging uit Turkije volledig in het teken van het zoveel mogelijk invullen van de aan Nederland toebedeelde EU-herplaatsingsreserve van maximaal 3.200 plaatsen (bij besluit van 29 september 2016 (2016/1754) heeft de Raad goedkeuring gegeven aan de aanpassing van het Raadsbesluit 2015/1601 waarmee het formeel mogelijk werd om de herplaatsingsreserve in te vullen door middel van hervestiging van Syrische vluchtelingen uit Turkije). Zie o.a. TK 2016-2017, aanhangsel van de handelingen 1558.
[208] https://en.goc.gov.tr/temporary-protection27.
[209] *Kamerstukken II,* 2021/22, 19637 nr. 2983 en blg-1048785.

Tijdelijke arbeidsmigratie van werknemers in de Aziatische horeca (2016-2021)

In het Nederlandse arbeidsmigratiebeleid is van 2014 tot en met 2019 in een niche sector, de Aziatische horeca, met quota gewerkt onder het zogenoemde 'wokakkoord'. Vanaf oktober 2014 werd een halfjaarlijks vast toegestaan aantal Aziatische koks toegelaten.[210] Omdat dit weinig effect had op de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt, werd vanaf oktober 2016 een quotumregeling ingesteld.[211] Deze regeling stond in 2016, 2017 en 2018 respectievelijk 1.800, 1.400 en 1.000 Aziatische koks toe.[212] De regeling had tot doel Aziatische restauranthouders in staat te stellen om tijdens een driejarige overbruggingsperiode koks uit het buitenland te halen mits ze konden aantonen dat er onvoldoende koks in Nederland beschikbaar waren en onder strikte voorwaarden.[213]

Of de quotumregeling succesvol is te noemen hangt af vanuit welk perspectief wordt gekeken naar de regeling. Een brede groep stakeholders bestaande uit werkgevers, sectororganisaties, het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en uitvoeringsorganisaties UWV en IND onder begeleiding van een onafhankelijke commissie, zorgde voor veel draagvlak voor deze regeling. De werkgevers zijn tevreden omdat in hun behoefte aan Aziatische koks werd voorzien. MKB Nederland was van mening dat Aziatische restaurants een belangrijke bijdrage leverden aan de Nederlandse economie en in een maatschappelijke behoefte voorzagen. Ook voor de sectororganisaties was het een succes. Vanuit het perspectief van de politiek is het wellicht niet succesvol te noemen, aangezien het gestelde quotum meerdere malen onvoldoende bleek en weer moest worden opgehoogd om aan de wens van werkgevers tegemoet te komen.[214]

Het feit dat aanpassingen bij ministeriële regeling werden toegestaan om het quotum aan te passen aan de situatie op de arbeidsmarkt, kenmerkt het als een 'flexibel quotum'. Dit lijkt op gespannen voet te staan met het feit dat quota op basis van de wet harde grenzen vormen, omdat uitputting ervan een dwingende weigeringsgrond is.[215] Toch werd het quotum in april 2019 met 800 verhoogd.[216] Dit heeft niet geleid tot het oplossen van het tekort aan Aziatische koks.
Het Convenant Aziatische horeca is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid per 1 oktober 2019 omgezet in een structurele regeling.[217] Een belangrijk verschil met de vorige quotumregelingen is dat er nu wél werd getoetst aan prioriteitgenietend aanbod, zij het beperkt.

---

[210] Staatscourant nr. 30766, 2014.
[211] Op basis van artikel 5a Wav.
[212] De regeling is geëffectueerd in artikel 3a BuWav.
[213] *Kamerstukken II, 2015/16*, 29861, nr. 40.
[214] *Kamerstukken II, 2015/16,* 29544, nr. 734. De (quotum)regeling voor Aziatische horeca is tussen 1 oktober 2016 en 1 oktober 2019 verruimd. Vanwege de krapte op de arbeidsmarkt is het quotum voor het tweede jaar verruimd van 1.400 naar 1.550 vergunningen en in het derde jaar van 1.000 naar 3.200.
[215] Artikel 5a Wav.
[216] *Kamerstukken II,* 2018/19, 29544, nr. 910.
[217] Stb. 2019, 48234.

De regeling voor de Aziatische horeca is per 1 januari 2022 beëindigd.[218] Aanleiding voor het vervallen van de regeling zijn signalen van misbruik van de regeling.[219]

Het tekort aan werknemers in deze sector is een bekend probleem in meerdere lidstaten.[220] De lidstaten hebben verschillende manieren om hiermee om te gaan: specifiek beleid voor Aziatische koks (zonder quota)[221] of Aziatische koks opnemen in een meer algemeen quotum voor arbeidsmigranten van buiten de EU/EER.[222] In Oostenrijk bijvoorbeeld zijn op grond van een bilaterale overeenkomst 30 gespecialiseerde koks uit China toegelaten. Bovendien vallen koks onder een jaarlijks quotum van seizoensgebonden werkvergunningen in de toerisme sector.[223]

Lessons learned

Nederland heeft (nog) nauwelijks gebruik gemaakt van richtgetallen. Het hervestigingsquotum heeft goed gewerkt want het zorgde voor (meerjarige) planbare migratie. Het zorgde ook enigszins voor politieke rust want hoewel er discussie was/is over het exacte aantal bestaat het programma al onafgebroken sinds 1984. Het quotum voor Aziatische koks betreft een niche sector waardoor het lastig is conclusies te trekken voor het gebruik van quota voor arbeidsmigratie in het algemeen. Wel is de gebruikte methode interessant: de betrokkenheid van een diverse groep stakeholders zorgde voor politiek-bestuurlijk draagvlak voor de regeling. De regeling is wel ten onder gegaan aan misbruik waar dan wel meer aandacht voor moet komen.

[218] Dit heeft het ministerie van SZW besloten vanwege signalen van misbruik. Er is een overgangsregeling voor reeds ingediende aanvragen. Voor toelating van nieuwe koks kan een aanvraag worden gedaan bij de IND. Regeling Aziatische horeca sector definitief vervallen | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl, 18 november 2022.
[219] Artikelen in Trouw en De Groene Amsterdammer van 27 maart 2021. Ook zijn er signalen van mogelijke mensenhandel en uitbuiting opgepikt door de IND liaison officer in China.
[220] EMN. (2019). Ad-Hoc Query Regarding a Regulation for the Work and Residence Permit for Specialized Chefs for the Asian Restaurants.
[221] Duitsland en Noorwegen.
[222] Kroatië (met een quotum voor koks uit de internationale keuken), Estland, Italië, Malta (quotum afhankelijk van de capaciteit van het cateringbedrijf).
[223] EMN. (2019). Ad-Hoc Query Regarding a Regulation for the Work and Residence Permit for Specialized Chefs for the Asian Restaurants.

Landenvergelijking Canada, Duitsland, Oostenrijk en Zweden

In Canada, Duitsland, Oostenrijk en Zweden is ervaring opgedaan met richtgetallen bij de volgende migratiedoelen: asielmigratie, gezinshereniging en arbeidsmigratie.

Asielmigratie

Bij asielmigratie maken we onderscheid tussen spontane asielmigratie, hervestiging van uitgenodigde vluchtelingen en gezinsmigratie asiel.

Spontane asielmigratie

Oostenrijk

In de periode 2015/2016, waarin Europa een groot aantal asielzoekers zag arriveren, hebben meer dan 100.000 mensen een asielaanvraag ingediend in Oostenrijk. Dit heeft een groot publiek debat op gang gebracht over de mogelijke invoering van een 'quotum' bij het aantal asielaanvragen per jaar. Tegen deze achtergrond werden op (hoog) politiek niveau gesprekken gevoerd om vluchtelingenstromen en irreguliere migratie naar Oostenrijk te beperken en te reguleren. Op de Asieltop van 20 januari 2016 zijn de federale overheid, de provincies, de steden en gemeenten, onder meer, overeengekomen om een richtgetal, een bovengrens, te hanteren voor het *aantal ontvankelijke asielprocedures* op jaarbasis.[224] Een belangrijk doel was om een signaal af te geven naar het grote publiek over het maximaal aantal asielprocedures dat Oostenrijk jaarlijks in behandeling kan nemen. In 2016 is daarom een 'bijzondere bepaling ter handhaving van de openbare orde tijdens grenscontroles' toegevoegd aan de Asielwet.[225] Op grond daarvan kan de minister van Binnenlandse Zaken een decreet uitvaardigen dat de autoriteiten in staat stelt asielaanvragen voor de duur van zes maanden (maximaal drie keer te verlengen) niet ten gronde te beoordelen. De inwerkingstelling van de noodbepaling schort ook de toepassing van de Dublinverordening op. De wet zelf voorziet echter niet in een maximumaantal asielaanvragen dat een dergelijk decreet in werking zou stellen. Het richtgetal volgt uit het politieke akkoord en werd vastgesteld op 1,5% van de Oostenrijkse bevolking uitgespreid over een periode van vier jaar, waarbij de hoogte van het richtgetal jaarlijks afloopt. De federale regering stelde de volgende bovengrenzen vast:

[224] Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden, Asylgipfel am 20. Jänner 2016. Bron: https://doczz.net/doc/7721188/asylgipfel-am-20.-j%C3%A4nner-2016.
[225] Artikel 36 Asylgesetz-Durchführungsverordnung. Deze wijziging trad op 1 juni 2016 in werking.

Tabel 3: Oostenrijk bovengrenzen asiel

2016	37.500
2017	35.000
2018	30.000
2019	25.000

Bron: Oostenrijk Asylgipfel januari 2016[226]

In de praktijk zijn de vastgestelde bovengrenzen voor het aantal ontvankelijke asielprocedures in Oostenrijk nooit bereikt in de betreffende jaren. De noodbepaling werd daarom nooit door de federale regering geactiveerd. Overigens werden op de Asieltop van 2016 noch in de politiek vooraf consequenties verbonden aan het overschrijden van de bovengrenzen voor het aantal ontvankelijke asielprocedures. Het gevolg daarvan is dat er geen juridische en politieke belemmeringen waren om de bovengrenzen te overschrijden. Indien de bovengrenzen achteraf zouden zijn overschreden zou het aan het kabinet zijn voorbehouden een reactie hierop te formuleren en al dan niet de noodbepaling te activeren. Er zijn geen plannen bekend om het in de nabije toekomst te activeren en er zijn geen richtgetallen meer voor asielaanvragen de komende jaren.

Hoewel de noodbepaling nimmer is geactiveerd, is de wijziging in de asielwet bekritiseerd door de UNHCR en maatschappelijke organisaties, omdat het de Oostenrijkse politieautoriteiten in staat zou stellen een persoon de toegang tot de asielprocedure te ontzeggen, zonder procedurele waarborgen of juridische bijstand, terwijl een beroep pas kan worden ingesteld nadat de grensweigering en uitzetting naar de EU-buurlanden is uitgevoerd. Of de inzet van richtgetallen voor spontane asielmigratie enige impact heeft gehad is moeilijk vast te stellen. Net als in de rest van Europa daalde het aantal asielaanvragen in Oostenrijk in de loop van 2016 weer. Het is derhalve niet mogelijk om een causaal verband vast te stellen tussen de inzet van richtgetallen en de omvang van het maatschappelijk draagvlak.

Naast deze asielbovengrenzen, kondigde Oostenrijk in hetzelfde jaar een dagelijkse limiet aan van 80 asielaanvragen aan de grensposten op de zuidgrens met Slovenië.[227] Op het moment dat het aantal van 80 asielregistraties was bereikt werden de grensposten tijdelijk gesloten.

Duitsland

Het grote aantal asielmigranten dat zich in de periode 2015-2016 in Duitsland aanmeldde, leidde tot politieke onrust. Dit had te maken met het gevoel van verlies van controle aan de Duitse grenzen. Er kwamen in die periode asielmigranten uit

[226] Gemeinsame Vorgangsweise von Bund, Ländern, Städten und Gemeinden, Asylgipfel am 20. Jänner 2016. De richtgetallen zagen alleen op het aantal procedures waarvoor Oostenrijk verantwoordelijk was, dus niet op het totaal aantal personen dat in Oostenrijk een asielaanvraag indiende. Vanzelfsprekend vielen Dublin claimanten buiten het richtgetal, maar ook aanvragen voor familiehereniging werden uitgesloten.
[227] Austria Announces Limits on Asylum Requests, Entries (voanews.com).

andere EU-lidstaten naar Duitsland die in geen enkele andere lidstaat waren geregistreerd. In 2018 zijn de coalitiepartijen CDU/CSU en SPD een zogenoemde 'migratiecorridor' (*Zuwanderungskorrido*r) van 180.000 tot 220.000 asielmigranten per jaar overeengekomen: een bandbreedte met een bovengrens van asielzoekers, hervestiging van vluchtelingen en gezinshereniging met personen die bescherming genieten,[228] minus gedwongen vertrek en vrijwillig vertrek.[229] Aanvankelijk was het idee om een juridisch bindend quotum te introduceren voor asielmigratie, maar juridisch bleek dat niet mogelijk. De migratie corridor vormde een politiek compromis. Het richtgetal diende niet alleen een politiek doel maar gaf ook het signaal af aan het publiek dat de Duitse regering grip had op asielmigratie. Het richtgetal is tijdens vertrouwelijke coalitiebesprekingen door politici van CDU/CSU en SPD bedacht en met beleidsvoornemens om grondoorzaken van asielmigratie aan te pakken vastgelegd in het coalitieakkoord van 2018.[230] Zo is in de Bondsdag bijvoorbeeld een commissie 'vluchtoorzaken' ingesteld die maatregelen zou voorbereiden. Ook zou de samenwerking met UNHCR, IOM en herkomst- en transitlanden uitgebouwd worden. De adviesraad heeft niet kunnen achterhalen welke politieke argumenten ten grondslag hebben gelegen aan de keuze voor de criteria en hoogte van de bandbreedte.

Het richtgetal bindt de uitvoeringsorganisaties in Duitsland niet, omdat quotaregelingen juridisch ontoelaatbaar zijn als het gaat om het waarborgen van mensenrechten en het nakomen van verplichtingen om vluchtelingen te beschermen. Het is daarom geen 'harde' bovengrens voor asielmigratie naar Duitsland. Indien het maximum zou worden overschreden dan zouden asielaanvragen nog steeds in behandeling genomen worden, maar zou er politieke druk kunnen ontstaan om verdergaande beleidsmaatregelen te nemen om verdere overschrijding te voorkomen. Het is onduidelijk of het gebruik van het richtgetal enige impact heeft gehad. De asielmigratie bleef in 2018, 2019, 2020 en 2021 ruim onder de bovengrens van 180.000 tot 220.000 asielmigranten.[231] Het is evenmin mogelijk een verband te leggen tussen de inzet van het richtgetal en de omvang van het maatschappelijk draagvlak voor asielmigratie.
De huidige coalitiepartijen SPD, Grünen en FDP hebben geen richtgetal voor asielmigratie afgesproken in het coalitieakkoord van december 2021.

[228] Alleen het aantal afgegeven visa voor gezinshereniging aan onderdanen van de zeven belangrijkste landen van herkomst zijn in de migratiecorridor inbegrepen: Afghanistan, Eritrea, Iran, Irak, Syrië, Somalië, Jemen.
[229] Antwort der Bundersregierung Zuwanderungskorridor 2019, 21 augustus 2020, Drucksache 1921802.
[230] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD 2018, hoofdstuk VIII, Flüchtlingspolitik p. 104 e.v.
[231] Zie tabel 4 voor Duitse migratie corridor asielcijfers 2018 - 2021 (eerste helft).

Tabel 4: Duitse migratie corridor asielcijfers 2018-2021 (eerste helft)

	2018	**2019**	**2020**	**2021** *half jaar
Asielzoekers inclusief in Duitsland geboren kinderen tot 1 jaar oud	+162.000	+142.509	+102.581	+58.927
Nareizigers uit de 7 belangrijkste herkomstlanden	+33.000	+26.501	+13.971	+12.057
Hervestiging vluchtelingen en humanitaire toelatingen	+3.400	+4.889	+1.669	+980
Gedwongen vertrek, inclusief Dublinoverdracht	-23.500	-25.029	-10.800	-7.360
Zelfstandig vertrek	-16.000	-22.453	-9.469	-3.074
Totaal (afgerond)	**159.000**	**126.400**	**98.000**	**61.530**

Bron: Antwoorden Duitse regering op vragen van het parlement 2018-2021[232]

Zweden

Na een piek van meer dan 160.000 asielaanvragen in 2015, heeft Zweden in 2016 de asielwetgeving tijdelijk, voor een periode van drie jaar, aangescherpt.[233] In datzelfde jaar was er een terugval van meer dan 80% ten opzichte van het aantal asielaanvragen in 2015. Ook in veel andere EU-landen was een daling zichtbaar (in Nederland bijvoorbeeld ruim 50%), maar wel in mindere mate. Die EU-brede daling kwam vooral doordat het voor migranten moeilijker was geworden op irreguliere wijze naar de EU te komen en door te reizen binnen de EU om asiel aan te vragen. Dat kwam door de implementatie van de EU-Turkije verklaring en sluiting van de Balkanroute.[234] De Zweedse regering is van mening dat deze daling het gevolg is van de strengere nationale wet- en regelgeving, maar dat verklaart waarschijnlijk slechts een deel van de daling.[235] De tijdelijke wet werd vervolgens met twee jaar verlengd tot 2021, waarbij de regering opmerkte dat deze wet ook diende ter voorkoming van de komst van grote aantallen asielzoekers naar Zweden

[232] Antwort der Bundesregierung Berechnungen zum Zuwanderungskorridor für das Jahr 2018 und Prognose für das Jahr 2019, 30.08.2019, Drucksache 19/12878; Antwort der Bundesregierung Berechnungen zum Zuwanderungskorridor für das Jahr 2019 und das laufende Jahr 2020, 21.08.2020, Drucksache 19/21802; Antwort der Bundesregierung Berechnungen zum Zuwanderungskorridor für das Jahr 2020 und für das laufende Jahr 2021, 25.08.2021 Drucksache 19/32210.
[233] In deze wet werd onder andere vastgelegd dat een asielvergunning eerst tijdelijk zou worden verleend, dat voor het verkrijgen van een permanente vergunning strengere (inburgerings)eisen zouden gelden en dat gezinshereniging werd beperkt tot de leden van het kerngezin. Gezinshereniging was niet langer mogelijk voor subsidiair beschermden.
[234] Adviesraad Migratie (ACVZ). (2019). Secundaire Migratie van asielzoekers in de EU.
[235] Interview EMN expert Migrationsverket d.d. 28 februari 2022. Zie ook Adviesraad Migratie (ACVZ). (2019). Secundaire Migratie van asielzoekers in de EU.

(afschrikwekkende werking).[236] Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens oordeelde in oktober 2022 dat de in 2016 geïntroduceerde wachttijd van drie jaar voor gezinshereniging van subsidiair beschermden niet in strijd is met het recht op familieleven, mits er een individuele afweging gemaakt wordt.[237] Gezinshereniging was vanaf 2019 wel weer mogelijk voor subsidiair beschermden. Sinds 2019 geldt er een nareistermijn van drie maanden onder soepele voorwaarden. Na die drie maanden geldt er een inkomens- en huisvestingseis.[238]

In 2019 is een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld met de opdracht om een toekomstbestendig en duurzaam migratiebeleid voor te stellen. Eén politieke partij, Nya Moderaterna, stelde voor om hierin een kwantitatieve doelstelling, een bovengrens, voor het aantal asielaanvragen mee te nemen: op jaarbasis zou dat in de pas moeten lopen met het aantal in andere Scandinavische landen (naar rato van de bevolkingsomvang). Overschrijding van de bovengrens zou dan tot aanscherping van de asielwetgeving dwingen. Een dergelijke 'volumedoelstelling' werd niet door alle partijen omarmd. Wel was er steun voor het streven naar een evenrediger aantal asielaanvragen in vergelijking met andere Scandinavische landen en EU-lidstaten. Tegelijkertijd bestond de vrees dat een kwantitatieve doelstelling zou leiden tot een absoluut plafond, hetgeen in strijd is met het internationale vluchtelingenrecht. En bij dreigende overschrijding zou een verdere aanscherping van de asielwetgeving niet passend zijn. De parlementaire commissie heeft uiteindelijk geen aanbevelingen gedaan voor wat betreft een kwantitatieve doelstelling. De aanbevelingen om de aangescherpte asielwetgeving gedeeltelijk voort te zetten sluiten wel aan bij het standpunt van de regering dat het aantal spontane asielzoekers in verhouding moet zijn met de aantallen in andere EU-landen.

In oktober 2022 is een nieuwe rechtse Zweedse regering gevormd, die heeft toegezegd een migratiebeleid te blijven voeren in overeenstemming met bindende internationale regels en behoud van het recht op asiel.[239] Het uitgangspunt zal zijn dat er tijdelijk bescherming wordt geboden aan mensen die op de vlucht zijn voor conflicten of crises in de nabijheid van Zweden. Er komen strenge eisen in het integratiebeleid voor iedereen die voor langere duur in Zweden is. De regering zal strengere voorwaarden stellen aan gezinshereniging en om het Zweedse staatsburgerschap te verkrijgen.[240]

---

[236] AIDA rapport Zweden, april 2021, te vinden via https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf
[237] EHRM, *M.T. e.a. tegen. Zweden*, nr. 22105/18, 20 oktober 2022.
[238] AIDA rapport Zweden, april 2021, te vinden via https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf
[239] Zie website Zweedse regering 3 november 2022: The Government's political priorities - Government.se.
[240] Zie speech premier van Zweden: Statement of Government Policy 18 October 2022 - Government.se.

Hervestiging uitgenodigde vluchtelingen

Canada

De Canadese immigratiewet introduceerde in 1978 voor het eerst een verplichting voor de regering om plannen te maken voor de toekomst van de immigratie naar Canada.[241] Deze wet legde het fundament voor een geavanceerd hervestigingsprogramma dat verschillende categorieën kent. Canada voert hervestiging uit in nauwe samenwerking met de UNHCR, maar door de categorie van *Privately Sponsored Refugees* heeft Canada ook de mogelijkheid zelf personen voor hervestiging te selecteren, die niet door de UNHCR zijn voorgedragen.[242]

Canada heeft op federaal niveau een driejaarlijks *Immigration Levels Plan* met een (bewegend) jaarlijks richtgetal voor de totale migratie van permanente ingezetenen,[243] voor provinciale programma's en voor de afzonderlijke vormen van migratie. Het gaat niet om harde quota maar om richtgetallen met een bandbreedte. In 2021 zijn 406.000 permanent ingezetenen toegelaten, een stijging van 120% ten opzichte van 2020. 2021 was een recordjaar en voor de komende drie jaren liggen de richtgetallen voor de totale migratie van permanent ingezetenen ruim hoger: in 2023 op 465.000, in 2024 op 485.000 en in 2025 op 500.000.[244] Ongeveer 1 op de 7 hiervan zijn uitgenodigde vluchtelingen. De volgende richtgetallen voor hervestiging van vluchtelingen zijn vastgesteld. Voor 2023 is het vastgesteld op 51.305, voor 2024 op 49.115 en voor 2025 op 43.750.[245] Deze richtgetallen in het driejaarlijkse plan hebben een onder- en bovengrens. Voor 2023 is er een ondergrens van 38.500 en een bovengrens van 59.400 hervestigingsplaatsen, die jaarlijks worden bijgesteld.[246] Sinds 2021 loopt een speciaal meerjarig hervestigingsprogramma voor Afghaanse uitgenodigde vluchtelingen met een quotum van 40.000 dat niet kan worden overschreden. De richtgetallen voor 2023 en 2024 houden rekening met de hervestiging van deze groep Afghaanse vluchtelingen. Daarom is er een daling te zien in 2025.

---

[241] De *Immigration Act* van 1976 trad op 1 april 1978 in werking.
[242] Lees over private sponsoring van vluchtelingen in Canada het verslag van de bijeenkomst 'Engaging Communities in Refugee Sponsorship and Resettlement', 19 juni 2018, in *JNVR* 2018/20 (afl. 3).
[243] De *permanent resident*-status is te vergelijken met de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en geeft sterke rechten, waaronder toegang tot de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, onderwijs en sociale voorzieningen.
[244] IRCC. (2022). www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/news/notices/supplementary-immigration-levels-2023-2025.html.
[245] Ibid.
[246] Ingevolge artikel 94 van de *Immigration and Refugee Protection Act* stelt de minister voor immigratie richtgetallen vast en legt hierover rond november ieder jaar verantwoording af aan het parlement.

Duitsland

Duitsland kent een lange traditie met ad-hoc humanitaire programma's, zoals voor Vietnamese bootvluchtelingen eind jaren '70 en in de jaren '90 voor Bosnische en Kosovaarse oorlogsvluchtelingen. In 2008 nam Duitsland voor het eerst deel aan een ad-hoc EU-hervestigingsprogramma voor Iraakse vluchtelingen.[247]
Sinds 2014 heeft Duitsland een permanent hervestigingsprogramma en daar is sinds augustus 2015 een aparte verblijfstitel aan gekoppeld.[248] Naast het hervestigingsprogramma zijn er humanitaire toelatingen door bijdragen aan het EU-herplaatsingsprogramma en opname van Syrische vluchtelingen uit Turkije, en zijn er lokale programma's van de Duitse deelstaten.[249]
Het totaal aantal van 6.000 toelatingsplaatsen voor 2022 is opgedeeld in:

- 2.500 federale hervestigingsplaatsen voor vluchtelingen uit Egypte, Jordanië, Kenia, Libanon en Niger, plus 200 plaatsen in een pilot programma 'Neustart im Team' [250]
- 3.000 plaatsen voor Syrische en staatloze vluchtelingen (EU-Turkije verklaring);[251]
- hervestigingsprogramma's van Duitse deelstaten, bijvoorbeeld in Berlijn (100 plaatsen) en Brandenburg (200 plaatsen).

Zweden

In Zweden, dat sinds 1950 hervestigingsafspraken met een quotum met de UNHCR kent, is hervestiging van vluchtelingen historisch diepgeworteld in het asielsysteem, vanuit de kerngedachte van solidariteit met kwetsbare vluchtelingen en de landen van eerste opvang. Er is een groot politiek en maatschappelijk draagvlak voor hervestiging. Ook in periodes van substantieel hogere aantallen spontane asielaanvragen heeft het hervestigingsquotum nooit ter discussie gestaan.
In 2015 besloot de Zweedse regering om het jaarlijkse quotum (toen een kleine 2.000) stapsgewijs te verhogen tot 5.000, vanaf 2018. Elk jaar wordt het quotum formeel vastgesteld door het kabinet en parlement. De focus van het quotum wordt bepaald door de regering. Deze kijkt daarbij naar wat de UNHCR in een specifiek jaar aangeeft als *global needs*. Uiteindelijk beslist het *Migrationsverket* samen met de UNHCR welke vluchtelingengroepen uit welke landen in aanmerking komen voor hervestiging.
Indien in een bepaald jaar het quotum niet is gehaald, telt het resterende aantal op bij het quotum van het daaropvolgende jaar. Zo zijn bijvoorbeeld de

[247] Deze ad-hoc programma's hadden vaak geen duidelijke juridische basis.
[248] Sinds 1 augustus 2015 is er een aparte grondslag voor een verblijfstitel op basis van hervestiging op grond van artikel 23, lid 4, AufenthaltsGezestz.
[249] De humanitaire toelatingen uit Turkije op basis van de verklaring EU-Turkije (artikel 23, lid 2, AufenthG.) en de toelatingsprogramma's van de deelstaten (artikel 23, lid 1, AufenthG.). Duitsland heeft de Europese Commissie in kennis gesteld van 6.000 toelatingsplaatsen voor 2022 in het kader van het EU-hervestigingsprogramma.
[250] Dit in een programma waarvoor mensen of organisaties zich kunnen aanmelden om als mentorgroep te gaan fungeren. NesT – Neustart im Team
[251] De opname van Syrische vluchtelingen uit Turkije is gestart met een opnameverordening op 11 januari 2017 en is met de opnameverordening van 17 januari 2022 voortgezet.

uitgenodigde vluchtelingen die in 2020 niet konden inreizen als gevolg van de pandemie, opgeteld bij het quotum in 2021. Dit bedroeg toen in totaal 6.401 vluchtelingen.[252] Het quotum is bindend voor de uitvoerende instanties en kan in principe niet worden overschreden.

Gezinshereniging (asiel)

Oostenrijk

Oostenrijk hanteert een quotum met een bovengrens voor het aantal verblijfsvergunningen voor de overkomst van familieleden van asielstatushouders van buiten de EU. De federale overheid en de provincies stellen dit quotum jaarlijks vast en het is gebaseerd op een inschatting van de daadwerkelijke behoefte aan familiehereniging van deze groep migranten. Voor 2022 bedraagt dit quotum 5.000. In de praktijk blijkt dit quotum voldoende om alle aanvragen te kunnen honoreren en het is nog nooit volledig benut geweest. Indien het quotum toch wordt overschreden, dan worden er in dat kalenderjaar geen verblijfsvergunningen op deze grond meer afgegeven.

Duitsland

In augustus 2018 voerde Duitsland een quotum in van maximaal 1.000 af te geven visa per maand voor gezinsleden van asielstatushouders die subsidiaire bescherming genieten, afkomstig uit de top zeven van herkomstlanden.[253] Dit statische quotum is door de coalitiepartijen vastgesteld en gebaseerd op het quotum voor EU-herplaatsing van asielzoekers.[254] Het doel van deze limiet was om overbelasting van de capaciteit op de ambassades en van overheidsinstellingen voor opvang en integratie te voorkomen.

Het quotum is niet iedere maand volledig benut. Bij overschrijding van het quotum schuift de behandeling van het (nareis)visum door naar de volgende maand. Het quotum begrenst het maximale aantal ingediende visumaanvragen niet. Wel is er op de overbelaste ambassades enige grip op de afhandeling van visa (wachtrij) en een maximale instroom van gezinsleden van subsidiaire bescherming statushouders per maand, zodat er verder in het proces ook voldoende opvang- en integratieplaatsen beschikbaar zijn. De nieuwe coalitie is voornemens dit quotum voor gezinshereniging af te schaffen.

[252] Zie www.migrationsverket.se/English/About-the-Migration-Agency/Our-mission/The-Swedish-resettlement-programme.html.
[253] De zeven herkomstlanden zijn Afghanistan, Eritrea, Iran, Irak, Syrië, Somalië en Jemen.
[254] Duitsland nam tot maart 2018 1.000 asielzoekers per maand over van Griekenland en Italië.

Discussie en lessons learned asielmigratie

Het indertijd vastgestelde asielrichtgetal is in Oostenrijk noch in Duitsland ooit overschreden. In hoeverre daarmee ook het politieke doel is behaald, is moeilijk vast te stellen en hangt waarschijnlijk af van wie de vraag beantwoordt. Gezien de dalende trend van het aantal spontaan arriverende asielzoekers in Europa in de periode na 2016 is het de vraag of onderschrijding van het richtgetal (deels) toeval was. Het risico bestaat dat bij een onvoorziene inreis van een groot aantal asielzoekers de bovengrenzen wel degelijk kunnen worden overschreden. Hoe zou de situatie er bijvoorbeeld uit hebben gezien in het eerste kwartaal van 2022 toen grote aantallen Oekraïners zich richting deze landen hebben begeven?
De vraag in hoeverre een richtgetal voor asielmigratie van invloed is op het maatschappelijk draagvlak blijft onbeantwoord, zowel bij onder- als overschrijding van een richtgetal.

Het gesprek over beleidsmatige richtgetallen bij asielmigratie heeft geen nut of toegevoegde waarde als de focus ligt of de illusie wordt gewekt dat het gaat om een harde bovengrens, limiet of plafond. Ten eerste is een harde bovengrens in strijd met internationale verplichtingen. Ten tweede gaat het politieke gesprek vervolgens slechts over de vraag of een voorstel al dan niet strijdig is met verplichtingen, en in welke mate: het heeft kortom een polariserend effect en slaat elke discussie direct plat.
We constateren dat het gebruik van richtgetallen in Duitsland een vluchtig verschijnsel is. Er is met verschillende richtgetallen geëxperimenteerd, maar ze blijken grotendeels – op het hervestigingsquotum na – in Duitsland niet langer nodig.
Anders dan Duitsland heeft Oostenrijk ervoor gekozen om een noodbepaling in de asielwet vast te leggen. Hoewel die noodbepaling nimmer is geactiveerd omdat de aantallen niet overschreden werden, lijkt deze volgens de UNHCR in strijd met het recht om asiel aan te vragen in Oostenrijk.
Zweden heeft geen asielrichtgetal. Politiek-bestuurlijk hanteert men wel de (volume)doelstelling dat het inzet op een evenredig aandeel asielaanvragen in vergelijking met wat de EU als geheel ontvangt. Als Zweden relatief meer asielaanvragen ontvangt dan andere lidstaten, dan is dat reden voor maatregelen, zoals aanscherpingen van asiel- en integratiewetgeving en -beleid.
We zien in alle onderzochte landen een robuust richtgetal voor de hervestiging van vluchtelingen. Hoewel de mate waarin hervestiging van vluchtelingen toegestaan wordt sterk verschilt per land, staat dit richtgetal nergens ter discussie. Dit staat ook los van het aantal spontane asielaanvragen.

Gezinshereniging (permanente migranten)

Canada

Canada heeft op federaal niveau een richtgetal voor de totale migratie van permanent ingezetenen,[255] voor provinciale programma's en voor de afzonderlijke vormen van migratie. Het zijn geen harde quota, maar richtgetallen met een bandbreedte. Canada heeft een richtgetal voor permanente gezinsmigranten. Dit is een gezinscategorie die naaste familieleden van Canadese burgers en permanent ingezetenen omvat en dat is gebaseerd op familierelaties/eenheid (dus geen puntensysteem). Dat zijn behalve echtgenoten, partners en kinderen, ook ouders

[255] De *permanent resident*-status is te vergelijken met de verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en geeft sterke rechten, waaronder toegang tot de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, onderwijs en sociale voorzieningen.

en grootouders. Bovenop het richtgetal mogen deze naasten wel tijdelijk als bezoeker, student of werknemer bij hun familie in Canada verblijven. Dat tijdelijk verblijf is te verlengen. Een andere optie is het aanvragen van een zogeheten supervisum, dat tien jaar geldig is, waarbij naaste familieleden (herhaaldelijk) perioden van twee jaar mogen verblijven in Canada.

Tabel 5: Canadese planning richtgetallen voor de periode 2023-2025:

Categorie Gezinsmigrant	**2023 Richtgetal** (laag-hoog)	**2024 Richtgetal** (laag-hoog)	**2025 Richtgetal** (laag-hoog)
Echtgenoten, partners en kinderen	78.000 (72.000-84.000)	80.000 (75.000-85.000)	82.000 (77.000-88.000)
Ouders en grootouders	28.500 (25.000-38.000)	34.000 (29.000-35.000)	36.000 (30.750-48.000)
Totaal permanente migranten gezinscategorie	**106.500** (100.000-118.000)	**114.000** (105.000-130.000)	**118.000** (107.000-135.000)

Bron: IRCC 2022[256]

Arbeidsmigratie

Bij arbeidsmigratie onderscheiden we tijdelijke en permanente arbeidsmigratie.

Tijdelijke arbeidsmigratie

Oostenrijk

Vanaf de negentiger jaren en tot aan de uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten,[257] speelden richtgetallen voor arbeidsmigratie in Oostenrijk een belangrijke rol. Indertijd werd vastgesteld dat de totale Oostenrijkse beroepsbevolking voor maximaal 8% uit niet EU-onderdanen mocht bestaan. Het quotum stelde Oostenrijk in staat om met name de toetreding van laaggeschoolde arbeiders uit voormalige communistische landen tot de Oostenrijkse arbeidsmarkt te reguleren. Het quotum voorzag in een bovengrens die niet zonder meer kon worden overschreden. In geval van overschrijding ging een veel strikter regime gelden, waarbinnen met name hoogopgeleiden alsnog een verblijfsvergunning kon krijgen.

[256] IRCC. (2022). Notice - Supplementary Information for the 2023-2025 Immigration Levels Plan - Canada.ca.
[257] Uitbreiding van de EU met nieuwe lidstaten vond plaats in 2004, 2007 en 2013.

Het is belangrijk om op te merken dat het gros van de arbeidsmigranten die onder dit 8% quotum vielen, afkomstig was uit omringende landen. Na uitbreiding van de EU stond het deze arbeidsmigranten vrij om, zonder visum uiteraard, in Oostenrijk arbeid te verrichten (na een overgangsperiode van 7 jaar). Na toetreding van de nieuwe lidstaten bleek handhaving van het 8% quotum problematisch. Daarnaast nam het aantal werklozen of deels werklozen uit derde landen gestaag toe. Uiteindelijk is het 8% quotum in 2013 volledig afgeschaft.

Sinds 2011 stelt Oostenrijk een jaarlijks quotum vast voor onderdanen uit derde landen die tijdelijk in de toeristen- of landbouwsector willen werken. Dit wordt ook wel het seizoen quotum genoemd. Het betreft een quotum voor laag- dan wel ongeschoolde arbeid, een sector van de arbeidsmarkt die in Oostenrijk relatief veel werkloosheid kent. Het quotum fungeert als het ware als een controlemechanisme, om de laagopgeleide beroepsbevolking gerust te stellen. Verschillende partijen zijn betrokken bij het vaststellen van het jaarlijkse quotum, waaronder de Kamer van Koophandel, de Kamer van Landbouw, de publieke werkgelegenheidsdienst en de sociale partners. De minister van Werkgelegenheid stelt de hoogte van het quotum uiteindelijk vast.

De hoogte van het quotum bedraagt 4.400 voor de toeristen- en landbouwsector en 200 voor plukkers tijdens het oogstseizoen. Hoewel het quotum in de praktijk nooit is overschreden, is dat in theorie wel mogelijk, zolang het gemiddelde over de jaren heen niet boven de 4.600 uitkomt. Zodra de publieke werkgelegenheidsdienst vaststelt dat het quotum is bereikt kan dat als grond worden aangevoerd voor de afwijzing van een aanvraag voor een verblijfsvergunning. Een andere mogelijkheid is om een lokale arbeidsmarkttest uit te voeren en op basis van die uitkomst de aanvraag af- of toe te wijzen. Aanvragen voor een verblijfsvergunning voor seizoensgebonden werk worden ingediend door een werkgever en zijn dus vraag gestuurd.

Duitsland

Duitsland heeft sinds 2016 de zogenoemde Westelijke Balkan regeling voor arbeidsmigranten uit Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Noord-Macedonië en Servië. Deze regeling is eind 2020 verlengd tot 31 december 2023, met de introductie van een quotum van maximaal 25.000 arbeidsmigranten uit deze vijf Balkanlanden samen per jaar. Het doel is het ontwikkelen van legale migratiekanalen om irreguliere asielmigratie uit de Westelijke Balkanlanden te adresseren.

Daarnaast heeft het federale agentschap voor Arbeid overeenkomsten met Georgië en Moldavië gesloten met quota van 5.000 seizoenarbeiders uit Georgië en 500 seizoenarbeiders uit Moldavië.

De Duitse regering heeft eind november 2022 plannen aangekondigd om de immigratiewetgeving te moderniseren.[258] De regering wil meer vakmigranten aantrekken en werkzoekenden selecteren met een puntensysteem, geïnspireerd door het Canadese systeem. Dit zal in 2023 in wetgeving vorm krijgen.

[258] Persbericht Duitse regering over modernisering immigratiewetgeving, 30 november 2022: Deutschland wird das Einwanderungsrecht grundlegend modernisieren - BMBF.

Discussie en lessons learned tijdelijke arbeidsmigratie

Tijdelijke arbeidsmigratie kent zowel het gebruik van streefcijfers als (harde) quota. Een aantal Europese landen, waaronder Duitsland, Oostenrijk, Italië, Griekenland en Spanje hebben bijvoorbeeld (harde) quota voor seizoenarbeiders van buiten de EU.[259] Ook is het mogelijk om quota of streefcijfers te gebruiken bij het ontwikkelen van legale migratiekanalen, zoals bijvoorbeeld in Duitsland het geval is.

Nederland is in het algemeen terughoudend om arbeidsmigranten uit landen van buiten de EU/EER in te zetten.[260] Nederlandse maatregelen voor het oplossen van tekorten zijn vooral van toepassing op de beroepsbevolking in Nederland en de EU/EER, zoals omscholing en arbeidsbemiddeling. Wel kan een werkgever op eigen initiatief een arbeidsmigrant uit een land van buiten de EU/EER in dienst nemen, maar alleen als is aangetoond dat het niet mogelijk is om de vacature te laten vervullen door iemand uit de EU/EER.

Nederland wil een kenniseconomie zijn. Nederland heeft daarom een uitnodigend beleid ten aanzien van zogenoemde 'kennismigranten'. Het politieke draagvlak voor de komst van deze kennismigranten naar Nederland is groot. Het grootste deel van de kennismigranten komt uit India, gevolgd door China en Turkije. [261] Maar volgens het CBS trekken we minder kenniswerkers aan dan andere Europese landen en staat Nederland, op Finland na, onderaan op de Europese lijst als vestigingsplaats voor internationaal talent.[262] Ondanks het uitnodigende beleid maken internationale kenniswerkers slechts 4,2% van de beroepsbevolking uit, tegen bijvoorbeeld 9% in Zweden en 7% in Oostenrijk.[263]

Het is van belang ons toekomstige arbeidsmigratiebeleid te ontwikkelen binnen een brede welvaart benadering. Mocht daaruit naar voren komen dat het zinnig is om specifieke arbeidsmigranten aan te trekken dan is het raadzaam om te werken met een meerjarig minimum streefcijfer zodat uitvoeringsinstanties meer duidelijkheid krijgen over de gewenste richting van de (kwalitatieve) doelstellingen van het migratiebeleid. Het is dan zaak om instrumenten in handen te hebben die de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere landen versterken en/of de aantrekkelijkheid van de Nederlandse arbeidsmarkt breed onder de aandacht brengen van potentiële kennismigranten.

Het werken met een streefcijfer kan ertoe bijdragen dat verschillende beleidsterreinen in beeld komen die bepalend zijn voor kennismigratie. Zo zijn huisvesting en kwalitatief goede voorzieningen (gezondheidszorg, kinderopvang en onderwijs) cruciaal voor het aantrekken van kennismigranten.

Een randvoorwaarde is dat de overheid zoveel mogelijk stakeholders (werkgevers, de kennismigranten en hun belangenorganisaties, vakbonden, en de verschillende landelijke, regionale en lokale organisaties met belangen) aan tafel brengt en inzet op een bestuursakkoord en vervolgens een heldere beleidsvisie met de nodige sturingsmaatregelen.

---

[259] European Migration Network. (2020). Attracting and protecting the rights of seasonal workers in the EU and the United Kingdom, Synthesis Report. Brussels: EMN.
[260] EMN. (2015). Arbeidsmarkttekorten en migratie. Het vaststellen van arbeidsmarkttekorten en de behoefte aan arbeidsmigratie van derdelanders in Nederland.
[261] CBS. (2022). www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2022/29/meer-asiel-en-kennismigranten-van-buiten-de-eu-in-2021.
[262] CBS. (2020). www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/07/in-vergelijking-met-eu-landen-relatief-weinig-internationale-kenniswerkers.
[263] Ibid, Mejudice. (2021). Baseer het arbeidsmigratiebeleid op een brede welvaartsbenadering.

Permanente arbeidsmigratie

Canada

Zoals hierboven al vermeld heeft Canada een richtgetal voor de totale migratie van permanent ingezetenen, met afzonderlijke richtgetallen voor economische migratie, gezinsmigratie, vluchtelingen en humanitaire migratie. De richtgetallen voor permanente economische migratie richten zich in Canada hoofdzakelijk op hoogopgeleiden en bedrijven. De richtgetallen voor economische migratie voor de periode 2023-2025, inclusief bandbreedten, zijn als volgt: voor 2023 is het 266.210 (233.000-277.250); voor 2024 is het 281.135 (250.000-305.000) en voor 2025 is het 301.250 (265.000-326.000).[264] De aantallen voor permanente arbeidsmigratie beslaan meer dan de helft van het totale aantal voor migratie van permanent ingezetenen naar Canada. In dit verband is het belangrijk om op te merken dat Canada migratie als wenselijk beschouwd om tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen en economische groei te bevorderen.[265]

Tabel 6: Canadese planning permanente economische migratie 2023-2025:

Categorie migratie	**2023 Richtgetal** (laag-hoog)	**2024 Richtgetal** (laag-hoog)	**2025 Richtgetal** (laag-hoog)
Federaal hoge vaardigheden	82.880 (67.750-88.000)	109.020 (89.500-115.750)	114.000 (93.500-121.000)
Federale economische beleidsprogramma's	25.000 (19.500-32.750)	-	-
Federaal bedrijven	3.500 (2.350-4.000)	5.000 (3.500-7.000)	6.000 (4.000-8.000)
Economische pilots	8.500 (4.650-10.800)	12.125 (6.750-16.125)	14.750 (9.000-19.750)
Atlantisch immigratie programma[266]	8.500 (3.000-8.800)	11.500 (6.000-12.500)	14.500 (8.500-16.500)
Provinciale en lokale programma's	105.500 (91.000-110.000)	110.000 (105.500-120.000)	117.500 (112.000-129.500)

[264] Zie tabel 6.
[265] IRCC. (2022). New immigration plan to fill labour market shortages and grow Canada's economy - Canada.ca.
[266] IRCC. Atlantic Immigration Program - Canada.ca.

Totaal economische migratie	**266.210** (233.000-277.250)	**281.135** (250.000-305.000)	**301.250** (265.000-326.000)

Bron: Ministerie *Immigration Refugees and Citizenship Canada (IRCC)*[267]

Canada heeft een breed consultatiemechanisme om te komen tot de richtgetallen. Het is gebaseerd op politieke keuzes, onderzoek naar macro-economische, arbeidsmarkt- en demografische ontwikkelingen, de operationele capaciteit en kosten (o.a. financiële kosten afhankelijk van de immigratieniveaus en -mix), effecten op regio's, steden en gemeenschappen, adviesrapporten over economische en sociale kwesties in verband met immigratie en publieke consultaties naar het draagvlak onder Canadezen voor meer of minder immigratie.[268] Het start met het maken van een tienjarige prognose met trends op de arbeidsmarkt door het ministerie van Werkgelegenheid en Sociale Ontwikkeling,[269] die bijgesteld worden door kwalitatieve interviews met sleutelinformanten over beroepstekorten. Voordat de minister van migratie het gewenste richtgetal voor permanente migratie vaststelt betrekt zijn ministerie (*Immigration, Refugees and Citizenship Canada*), naast de arbeidsmarktprognoses ook de publieke opinie door een brede consultatie en stakeholderonderzoek met virtuele bijeenkomsten in alle provincies (*Townhalls*).[270] In 2021 werden veel stakeholder organisaties, waaronder nationale, provinciale en lokale overheden, (sectoren van het) bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties, Kamers van Koophandel en de wetenschap, uitgenodigd om te reageren op een online vragenlijst. Vragen in het stakeholderonderzoek gingen over prioriteiten, gewenste permanente migratie (richtgetallen) en nieuwe immigratieprogramma's op provinciaal en lokaal niveau.

In Canada worden de vastgestelde richtgetallen voor migratie ook gebruikt voor planningsdoeleinden en de operationele realiteit. Dat wil zeggen dat op grond van de richtgetallen de benodigde capaciteit wordt bepaald bij uitvoeringsinstanties om de aanvragen voor een verblijfsvergunning te kunnen verwerken.[271] Hoewel overschrijding van een bepaald richtgetal niet onmogelijk lijkt, ligt het niet voor de hand omdat de verwerkingscapaciteit van de uitvoering er simpelweg niet op is ingericht.

[267] IRCC. (2022). Notice - Supplementary Information for the 2023-2025 Immigration Levels Plan - Canada.ca.
[268] IRCC. (2021). IRCC Minister Transition Binder 2021: Permanent Immigration - Immigration Levels Planning - Canada.ca.
[269] Het Ministerie *Employment and Social Development Canada* maakt de prognose 2022-2031 op basis van een model, het *Canadian Occupational Projection System* en een kwalificatielijst van beroepen: COPS Home - Canadian Occupational Projection System (COPS) - Canada.ca (esdc.gc.ca).
[270] Consultatie 2021, immigratie plan 2022-2024: 2021 consultations on immigration levels and responsive economic immigration - final report - Canada.ca.
[271] IRCC. (2022). Notice - Supplementary Information for the 2023-2025 Immigration Levels Plan - Canada.ca. Er zijn mechanismes om het volume en de timing van de inname van aanvragen te beperken. Hierdoor krijgen de uitvoeringsinstanties voldoende tijd om personeel te werven en op te leiden en om kantoorruimte en uitrusting aan te schaffen.

Sinds 2012 kan de minister van migratie met ministeriële instructies ingrijpen als de richtgetallen niet gehaald worden. Toen bijvoorbeeld de aantallen toelatingen voor permanent verblijf in 2020 door grens- en reisbeperkingen vanwege COVID-19 aanzienlijk afnamen, heeft de minister in 2021 een speciaal programma gelanceerd met een extra quotum voor 90.000 permanente toelatingen.[272] De quota voor speciale programma's kunnen niet worden overschreden.

Er is geen specifiek onderzoek verricht naar de relatie tussen het gebruik van richtgetallen en het draagvlak in Canada. In Canada is migratie een onderdeel van het economische groeimodel en daarmee in ieder geval op politiek niveau als wenselijk bestempeld. Hiermee is politiek en bestuurlijk draagvlak een gegeven. Anders dan vaak wordt verondersteld, betekent dat echter niet dat de houding van Canadezen buitengewoon pro-immigratie is in vergelijking met andere landen.[273] De Canadese kennis van het immigratiesysteem is, over het algemeen, indrukwekkend. Canadese burgers weten min of meer hoe immigranten worden geselecteerd, hoewel ze enkele misvattingen koesteren over het aantal en de opleiding van immigranten. Hoewel de meeste Canadezen tevreden zijn met de manier waarop het model werkt, zijn er toch enkele aanwijzingen voor potentiële problemen. Een meerderheid van de Canadezen denkt dat immigranten over het algemeen niet goed verbonden zijn met de bredere samenleving.[274] Een meerderheid van de burgers (55%) steunt het beleid om streefgetallen naar boven bij te stellen of te stabiliseren (30%) op het huidige aantal van 451.000 per jaar.[275] 62% van de burgers wil economische migranten prioriteren boven gezinsmigranten en vluchtelingen.

[272] Het 'Temporary resident to permanent resident pathway' programma heeft tot doel om meer dan 90.000 permanent ingezetenen toe te laten. Voor de onderverdeling in verschillende stromen en quota zie: www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/immigrate-canada/tr-pr-pathway.html.
[273] M. J. Donnelly. (2017). Canadian exceptionalism: are we good or are we lucky? A survey of Canadian attitudes in comparative perspective. Toronto: University of Toronto.
[274] Ibid.
[275] Resultaten IRCC consultatie van 2.867 stakeholders in 2022: 2022 consultations on immigration levels - final report - Canada.ca.

Discussie en lessons learned arbeidsmigratie (vakkrachten en puntensysteem)

Meer dan de helft van het totale streefcijfer voor permanente migratie naar Canada bestaat uit arbeidsmigratie, zodat tekorten op de arbeidsmarkt kunnen worden aangevuld en economische groei kan worden bevorderd. De Canadese context waarin migratie plaatsvindt verschilt nogal van de Nederlandse en Europese context vanwege de geografische ligging van Canada, een ander rechtssysteem en andere politieke doelen. Toch kunnen bepaalde Canadese ideeën over de planning en het gebruik van richtgetallen een inspiratie zijn voor Nederland en Europa. De Europese Commissie heeft in het kader van de Europese migratieagenda de mogelijkheden onderzocht om elementen over te nemen van het model dat Australië, Canada en Nieuw-Zeeland hanteren om gekwalificeerde migranten aan te trekken. Ook Duitsland heeft zich in het coalitieakkoord voorgenomen om een puntensysteem voor bepaalde arbeidsmigratie van vakkrachten te introduceren.
Nederland hanteert een puntensysteem voor een verblijfsvergunning als zelfstandige. Om in aanmerking te komen voor een dergelijke verblijfsvergunning moet een zelfstandige van buiten de EU/EER minimaal 90 punten halen op twee of meer van de volgende aspecten: persoonlijke ervaring, ondernemingsplan en toegevoegde waarde voor de Nederlandse economie. Voor innovatieve start-ups heeft de overheid de voorwaarden voor een verblijfsvergunning als zelfstandige versoepeld. Hoewel Nederland zich sinds 2014 inspant om het vestigingsklimaat voor ambitieuze ondernemers van buiten de EU/EER te verbeteren en daarmee uitspreekt dat deze ondernemers gewenst zijn, is de regering niet overgegaan tot het vaststellen van een wenselijk minimum aantal.

Bijlage 5 Adviesvraag 'beleidsmatige richtgetallen'

Ministerie van Justitie en Veiligheid

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Prof. dr. M. Kremer
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv
Contactpersoon
T 070 370 78 75

Ons kenmerk
3594781

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 4 november 2021
Onderwerp Adviesvraag 'beleidsmatige richtgetallen'

Geachte mevrouw Kremer,

Op grond van artikel 2 Vreemdelingenwet 2000 jo artikel 17 Kaderwet adviescolleges vraag ik u mij te adviseren over het onderwerp 'beleidsmatige richtgetallen'. De WRR adviseert in haar rapport *Samenleven in verscheidenheid* om in het migratiebeleid rekening te houden met het incorporatievermogen van de samenleving.[1] Een voorbeeld dat daarbij wordt gegeven is het hanteren van een beleidsmatig richtgetal, om zo het draagvlak voor de komst van asielzoekers te versterken. Volgens het rapport kan een beleidsmatig richtgetal recht doen aan zowel de centrale doelstelling van het asielbeleid, namelijk het bieden van veiligheid aan vluchtelingen, als aan de vragen rondom het incorporatievermogen van de samenleving in Nederland. Het rapport wijst daarbij op het beleidsmatig richtgetal dat in Duitsland wordt gehanteerd. Effecten zouden volgens de WRR zijn: draagvlak en efficiëntie.

In de kabinetsreactie[2] op voornoemd rapport is toegezegd aan de Tweede Kamer om "aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) te vragen om breed in kaart te brengen welke mogelijkheden bestaan voor nadere sturing van verschillende vormen van migratie, waaronder het hanteren van richtgetallen voor asielmigratie."

Daarom vraag ik u om advies uit te brengen over beleidsmatige richtgetallen. De precieze vraagstelling luidt "In hoeverre en op welke wijze kunnen beleidsmatige richtgetallen bijdragen aan sturing van asiel- en reguliere migratie naar Nederland?"

Hierbinnen vraag ik u eventuele beperkingen ten aanzien van het bepalen of hanteren van richtgetallen, als aanvulling op prognoses, te overwegen en te onderzoeken aan welke doelen een beleidsmatig richtgetal bij kan dragen. Naast de behoefte op de arbeidsmarkt, vraag ik u hierbij in het bijzonder ook het incorporatievermogen van de Nederlandse samenleving mee te nemen. Tegen deze achtergrond vraag ik u voorts om de motie van de leden Stoffer en

[1] WRR *Samenleven in verscheidenheid* (2020), 247.
[2] Kamerstukken II 2020/21, 29 861, nr. 70.

Eerdmans in acht te nemen waarin wordt verzocht de ACVZ te verzoeken ook de verschillende varianten en voor- en nadelen van een migratiequotum te onderzoeken.[3] Ook vraag ik u naar goede praktijkvoorbeelden en ben ik bijvoorbeeld benieuwd in hoeverre andere landen (bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk, Zweden, en Canada) gebruik maken van richtgetallen en wat Nederland zou kunnen leren van hun ervaringen.

Directoraat-Generaal Migratie
Directie Migratiebeleid

Datum
4 november 2021

Ons kenmerk
3594781

Met vriendelijke groet,
De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Ankie Broekers-Knol

[3] Kamerstukken II 2020/21, 32 824, nr. 330.

Pagina 2 van 2

Bijlage 6 Tabellen bij de figuren

Tabel bij de figuur in de samenvatting: Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen per migratievorm

	Asiel	Intra-EU	Gezin van buiten de EU	Studie van buiten de EU	Arbeid van buiten de EU
Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen					
- Quota (als bovengrens)	Donker oranje	Donker oranje	Donker oranje	Roze	Groen
- Streefcijfers	Oranje	Roze	Oranje	Groen	Groen

Terug naar de figuur

Tabel bij Figuur 1 in hoofdstuk 1. Aandeel per migratievorm in de totale migratie en de mogelijke grip per migratievorm

Migratievorm	Aandeel	Mogelijke grip
Asielmigratie*	12%	Donker oranje
Gezinsmigratie*	18%	Donker oranje
Migratie van EU-burgers	51%	Licht oranje
Studiemigratie*	8%	Licht groen
Arbeidsmigratie	8%	Donker groen
Overig*	3%	
Totaal	**100%**	

* Niet-EU-burgers

Terug naar figuur 1

Tabel bij Figuur 2 in hoofdstuk 1. Immigratie en emigratie, 1995-2021

Jaar		Immigratie	Emigratie	Migratiesaldo
1995		96.099	82.195	13.904
1996		108.749	91.945	16.804
1997		109.860	81.973	27.887
1998		122.407	79.289	43.118
1999		119.151	78.779	40.372
2000		132.850	78.977	53.873
2001		133.404	82.566	50.838
2002		121.250	96.918	24.332
2003		104.514	104.831	-317
2004		94.019	110.235	-16.216
2005		92.297	119.725	-27.428
2006		101.150	132.470	-31.320

2007		116.819	122.576	-5.757
2008		143.516	117.779	25.737
2009		146.378	111.897	34.481
2010		154.432	121.351	33.081
2011		162.962	133.194	29.768
2012		158.374	144.491	13.883
2013		164.772	145.669	19.103
2014		182.949	147.862	35.087
2015		204.615	149.509	55.106
2016		230.739	151.545	79.194
2017		234.957	154.292	80.665
2018		243.737	157.366	86.371
2019		269.064	161.029	108.035
2020		220.853	152.494	68.359
2021		250.792	142.517	108.275
Totaal		4.220.709	3.253.474	967.235

Terug naar figuur 2

Tabel bij Figuur 3 in hoofdstuk 1. Migratiemotieven niet-Nederlanders, 1999-2020.

Migratiemotief	Aandeel
Asiel	12%
Gezin (niet-EU)	18%
Gezin (EU)	15%
Werk (niet-EU)	8%
Werk (EU)	17%
Studie (niet-EU)	8%
Studie (EU)	7%
Overig (niet-EU)	3%
Overig (EU)	11%
Totaal	**100%**

Terug naar figuur 3

Tabel bij Figuur 4 in hoofdstuk 2. Draagvlak toelaten van immigranten en vluchtelingen

In welke mate vindt u dat Nederland vluchtelingen/immigranten zou moeten toelaten om hier te komen wonen en leven? De Nederlandse overheid moet...

	Niemand toelaten	Enkelen toelaten	Een aantal toelaten	Velen toelaten
Vluchtelingen	6%	29%	53%	12%
Immigranten	7%	34%	51%	7%

Terug naar figuur 4

Tabel bij Figuur 5 in hoofdstuk 2. Proporties van de bevolking met draagvlak voor beleid om een aantal of veel mensen van genoemde groepen toe te laten in 2014

	NED	OOS	DUI	ZWE	VK
Zelfde etnische groep als meerderheid	68%	64%	81%	91%	65%
Andere etnische groep als meerderheid	62%	45%	63%	87%	56%
Uit armere landen buiten de EU	55%	43%	59%	85%	51%
Uit armere landen binnen de EU	58%	50%	70%	88%	52%
Joodse mensen	70%	64%	86%	92%	72%
Moslims	54%	47%	69%	81%	56%
Roma	45%	43%	56%	78%	43%
Hooggeschoolde arbeidskrachten uit Polen	62%	68%	89%	85%	74%
Hooggeschoolde arbeidskrachten uit Turkije	64%	59%	84%	83%	75%
Ongeschoolde arbeidskrachten uit Polen	34%	37%	60%	67%	37%
Ongeschoolde arbeidskrachten uit Turkije	30%	33%	45%	69%	31%

Terug naar figuur 5

Tabel bij Figuur 6 in hoofdstuk 3. Migratie van EU-burgers naar Nederland (exclusief Nederlanders) naar verblijfsdoel, 1999-2020

Jaar	Gezin	Werk	Studie	Overig
1999	8.595	7.715	1.220	3.970
2000	9.020	8.605	1.240	4.325
2001	9.310	8.215	1.450	4.500
2002	8.830	7.100	1.555	4.645
2003	7.925	5.600	1.995	4.570
2004	10.385	6.455	3.190	6.465
2005	10.050	7.000	3.665	7.075
2006	11.545	8.830	4.290	7.295

2007	15.670	13.275	5.515	10.320
2008	18.395	17.945	7.620	13.100
2009	17.730	15.570	8.600	13.645
2010	18.450	17.340	10.740	14.445
2011	20.300	19.750	12.465	16.455
2012	20.940	19.595	13.605	16.590
2013	21.990	22.200	10.820	18.045
2014	23.475	29.020	9.365	19.610
2015	23.735	29.410	9.955	18.955
2016	25.475	31.670	10.995	20.375
2017	26.625	37.270	15.205	20.365
2018	28.780	40.340	19.935	20.740
2019	32.545	44.710	22.765	24.275
2020	29.940	35.040	18.985	25.105

Terug naar figuur 6

Tabel bij Figuur 7 in hoofdstuk 3. Migratie van niet-EU-burgers naar Nederland naar verblijfsdoel, 1999-2021

Jaar	Gezin	Werk	Studie	Asiel
1999	23.460	4.890	3.955	20.940
2000	25.280	5.395	4.610	29.435
2001	27.105	6.020	6.150	27.090
2002	28.930	5.355	7.795	19.240
2003	28.560	5.715	7.275	8.230
2004	20.350	4.040	6.225	2.560
2005	18.240	4.870	6.375	3.255
2006	16.025	6.290	7.335	3.320
2007	13.450	7.240	7.190	4.865
2008	17.065	9.190	7.935	8.085
2009	18.965	7.695	8.585	9.375
2010	18.785	8.155	9.100	7.910
2011	18.295	9.485	9.425	6.805
2012	14.895	8.865	9.760	5.980
2013	15.980	9.105	10.515	9.450
2014	17.195	9.540	10.995	17.060
2015	17.265	11.110	13.315	32.270
2016	20.130	12.520	14.490	42.875
2017	24.350	14.900	16.265	24.405
2018	26.990	17.695	17.650	12.895
2019	29.820	20.110	19.320	15.300
2020	21.350	11.645	12.950	12.310
2021	29.315	18.495	18.785	21.200

Terug naar figuur 7

Tabel bij figuur 8 in hoofdstuk 4: Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen per migratievorm

	Asiel	Intra-EU	Gezin van buiten de EU	Studie van buiten de EU	Arbeid van buiten de EU
Mogelijkheden voor inzet van richtgetallen					
- Quota (als bovengrens)	Donker oranje	Donker oranje	Donker oranje	Roze	Groen
- Streefcijfers	Oranje	Roze	Oranje	Groen	Groen

Terug naar figuur 8

Tabel bij Figuur 1 in bijlage 1. Immigratie en emigratie, 1995-2021

Jaar	Immigratie	Emigratie	Migratiesaldo
1995	96.099	82.195	13.904
1996	108.749	91.945	16.804
1997	109.860	81.973	27.887
1998	122.407	79.289	43.118
1999	119.151	78.779	40.372
2000	132.850	78.977	53.873
2001	133.404	82.566	50.838
2002	121.250	96.918	24.332
2003	104.514	104.831	-317
2004	94.019	110.235	-16.216
2005	92.297	119.725	-27.428
2006	101.150	132.470	-31.320
2007	116.819	122.576	-5.757
2008	143.516	117.779	25.737
2009	146.378	111.897	34.481
2010	154.432	121.351	33.081
2011	162.962	133.194	29.768
2012	158.374	144.491	13.883
2013	164.772	145.669	19.103
2014	182.949	147.862	35.087
2015	204.615	149.509	55.106
2016	230.739	151.545	79.194
2017	234.957	154.292	80.665
2018	243.737	157.366	86.371
2019	269.064	161.029	108.035
2020	220.853	152.494	68.359
2021	250.792	142.517	108.275

Totaal	4.220.709	3.253.474	967.235

Terug naar figuur 1

Tabel bij Figuur 2 in bijlage 1. Netto-migratie ratio[276] voor een aantal geselecteerde Europese landen, 1995-2021

Jaar	BEL	DEN	DUI	NED	OOS	FIN	ZWE
1995	0,2	5,5	4,9	1,0	0,3	0,8	1,3
1996	1,5	3,3	3,4	1,4	0,5	0,8	0,7
1997	1,0	2,3	1,1	1,9	0,2	0,9	0,7
1998	1,2	2,1	0,6	2,8	1,1	0,9	1,2
1999	1,6	1,8	2,5	2,8	2,5	0,7	1,5
2000	1,3	1,9	2,0	3,6	2,2	0,5	2,7
2001	3,3	2,2	3,3	3,5	5,2	1,2	3,2
2002	3,7	1,8	2,7	1,7	4,3	1,0	3,5
2003	3,2	1,3	1,7	0,4	5,2	1,1	3,2
2004	3,2	0,9	1,0	-0,6	6,6	1,3	2,8
2005	4,7	1,2	1,0	-1,4	6,1	1,7	3,0
2006	4,9	1,9	0,3	-1,6	3,0	2,0	5,6
2007	5,5	3,7	0,5	-0,1	2,8	2,6	5,9
2008	5,9	4,6	-0,7	1,9	2,9	2,9	6,0
2009	5,9	2,8	-0,1	2,3	2,1	2,7	6,7
2010	7,9	3,0	1,6	2,0	2,6	2,6	5,3
2011	4,6	2,4	3,7	1,8	3,7	3,1	4,8
2012	3,9	3,0	4,9	0,8	5,2	3,3	5,4
2013	2,4	3,8	5,6	1,2	6,6	3,3	6,9
2014	3,2	4,8	7,2	2,1	8,6	2,8	7,9
2015	5,5	7,4	14,3	3,2	13,2	2,3	8,1
2016	2,4	5,7	5,6	4,6	7,5	3,1	11,9
2017	3,2	4,2	5,1	4,7	5,1	2,4	10,1
2018	4,3	3,2	4,8	5,0	4,0	2,1	8,5
2019	5,0	1,6	3,7	6,2	4,6	2,8	7,0
2020	3,9	1,9	2,4	3,9	4,4	3,2	3,5
2021	6,1	4,6	3,7	6,1	5,8	4,1	4,9

Terug naar figuur 2

[276] Deze maatstaf geeft de omvang van de netto-migratie weer per 1.000 inwoners. Het geeft een beeld van de bijdrage van migratie aan de bevolkingsontwikkeling van een land.

Tabel bij Figuur 3 in bijlage 1: Immigratie naar nationaliteit, 1995-2021

Jaar	Nederlanders	Overige EU-burgers	Niet-EU-burgers
1995	29.128	15.295	51.676
1996	31.572	18.813	58.364
1997	33.124	19.894	56.842
1998	40.706	20.519	61.182
1999	40.786	21.106	57.259
2000	41.467	22.697	68.686
2001	38.897	23.017	71.490
2002	34.631	21.664	64.955
2003	30.948	19.639	53.927
2004	28.898	25.338	39.783
2005	28.882	27.104	36.311
2006	33.493	31.337	36.320
2007	36.561	43.827	36.431
2008	40.160	56.132	47.224
2009	41.968	54.521	49.889
2010	44.197	60.879	49.356
2011	44.505	68.841	49.616
2012	42.696	70.543	45.135
2013	42.451	72.831	49.490
2014	43.601	81.291	58.057
2015	45.132	82.054	77.429
2016	48.581	88.440	93.718
2017	51.101	99.494	84.362
2018	52.732	109.666	81.339
2019	53.836	124.034	91.194
2020	50.241	102.116	68.496
2021	44.472	117.427	90.658

Terug naar figuur 3

Tabel bij Figuur 4 in bijlage 1: Top-10 nationaliteiten immigranten (exclusief Nederlanders), 1995-2020

	Nationaliteit	Aandeel
1	**Pools**	11%
2	**Duits**	7%
3	**Brits**	5%
4	**Turks**	4%
5	**Chinees**	3%
6	**Amerikaans**	3%
7	**Indiaas**	3%
8	**Italiaans**	3%
9	**Syrisch**	3%
10	**Bulgaars**	3%

	Overig	56%
	Totaal	**100%**

Terug naar figuur 4

Tabel bij Figuur 5 in bijlage 1: Emigratie naar nationaliteit, 1995-2020

Jaar	Nederlanders	Overige EU-burgers	Niet-EU-burgers
1995	48.500	15.320	18.375
1996	49.546	18.331	24.068
1997	47.554	15.230	19.189
1998	45.078	15.947	18.264
1999	46.485	15.151	17.143
2000	47.871	15.311	15.795
2001	50.714	15.006	16.846
2002	57.324	17.454	22.140
2003	60.970	17.595	26.266
2004	64.161	20.245	25.829
2005	72.537	20.397	26.791
2006	79.986	24.853	27.631
2007	74.649	24.716	23.211
2008	68.027	28.598	21.154
2009	54.406	33.850	23.641
2010	57.307	37.041	27.003
2011	62.980	42.657	27.557
2012	63.729	51.314	29.448
2013	62.619	52.937	30.113
2014	64.419	54.962	28.481
2015	64.319	55.934	29.256
2016	61.624	58.966	30.955
2017	57.868	63.208	33.216
2018	54.564	68.443	34.359
2019	51.121	74.901	35.007
2020	39.322	73.083	40.089

Terug naar figuur 5

Tabel bij Figuur 6 in bijlage 1: Migratiesaldo naar nationaliteit, 1995-2020

Jaar	Nederlanders	Overige EU-burgers	Niet-EU-burgers
1995	-19.372	-25	33.301
1996	-17.974	482	34.296
1997	-14.430	4.664	37.653
1998	-4.372	4.572	42.918
1999	-5.699	5.955	40.116
2000	-6.404	7.386	52.891
2001	-11.817	8.011	54.644
2002	-22.693	4.210	42.815
2003	-30.022	2.044	27.661
2004	-35.263	5.093	13.954
2005	-43.655	6.707	9.520
2006	-46.493	6.484	8.689
2007	-38.088	19.111	13.220
2008	-27.867	27.534	26.070
2009	-12.438	20.671	26.248
2010	-13.110	23.838	22.353
2011	-18.475	26.184	22.059
2012	-21.033	19.229	15.687
2013	-20.168	19.894	19.377
2014	-20.818	26.329	29.576
2015	-19.187	26.120	48.173
2016	-13.043	29.474	62.763
2017	-6.767	36.286	51.146
2018	-1.832	41.223	46.980
2019	2.715	49.133	56.187
2020	10.919	29.033	28.407

Terug naar figuur 6

Tabel bij Figuur 7 in bijlage 1: Migratiemotieven niet-Nederlanders, 1999-2020

Migratiemotief	Aandeel
Asiel	12%
Gezin (niet-EU)	18%
Gezin (EU)	15%
Werk (niet-EU)	8%
Werk (EU)	17%
Studie (niet-EU)	8%
Studie (EU)	7%
Overig (niet-EU)	3%
Overig (EU)	11%
Totaal	**100%**

Terug naar figuur 7

Tabel bij Figuur 8 in bijlage 1. Immigratie van niet-EU-burgers naar Nederland naar verblijfsdoel, 1999-2021

Jaar	Gezin	Werk	Studie	Asiel
1999	23.460	4.890	3.955	20.940
2000	25.280	5.395	4.610	29.435
2001	27.105	6.020	6.150	27.090
2002	28.930	5.355	7.795	19.240
2003	28.560	5.715	7.275	8.230
2004	20.350	4.040	6.225	2.560
2005	18.240	4.870	6.375	3.255
2006	16.025	6.290	7.335	3.320
2007	13.450	7.240	7.190	4.865
2008	17.065	9.190	7.935	8.085
2009	18.965	7.695	8.585	9.375
2010	18.785	8.155	9.100	7.910
2011	18.295	9.485	9.425	6.805
2012	14.895	8.865	9.760	5.980
2013	15.980	9.105	10.515	9.450
2014	17.195	9.540	10.995	17.060
2015	17.265	11.110	13.315	32.270
2016	20.130	12.520	14.490	42.875
2017	24.350	14.900	16.265	24.405
2018	26.990	17.695	17.650	12.895
2019	29.820	20.110	19.320	15.300
2020	21.350	11.645	12.950	12.310
2021	29.315	18.495	18.785	21.200

Terug naar figuur 8

Tabel bij Figuur 9 in bijlage 1: Asielverzoeken en nareizigers, 1975-2021

Jaar	Totaal asielverzoeken en nareizigers	Eerste asielverzoeken	Volgende asielverzoeken	Nareizigers
1975	390			
1976	470			
1977	580			
1978	770			
1979	990			
1980	1.330			
1981	750			
1982	1.215			

1983	2.015			
1984	2.605			
1985	5.645			
1986	5.865			
1987	13.460			
1988	7.485			
1989	13.900			
1990	21.210			
1991	21.615			
1992	20.345			
1993	35.400			
1994	52.575			
1995	29.260			
1996	22.855			
1997	34.445			
1998	45.215			
1999	39.305			
2000	43.560			
2001	32.580			
2002	18.665			
2003	13.400			
2004	9.780			
2005	12.345			
2006	14.465			
2007	9.730	7.435	2.300	
2008	15.275	13.405	1.870	
2009	16.165	14.905	1.260	
2010	15.155	13.335	1.815	
2011	14.630	11.590	3.040	
2012	13.170	9.715	3.455	
2013	16.725	9.840	3.255	3.630
2014	29.890	21.810	2.725	5.355
2015	58.880	43.095	1.940	13.845
2016	32.840	19.370	1.655	11.815
2017	32.755	16.145	2.120	14.490
2018	30.540	20.510	3.565	6.465
2019	29.445	22.540	2.725	4.180
2020	19.180	13.720	1.595	3.865
2021	36.675	24.740	1.815	10.120

Terug naar figuur 9

Tabel bij Figuur 10 in bijlage 1. Migratie van EU-burgers naar Nederland (exclusief Nederlanders) naar verblijfsdoel, 1999-2020

Jaar	Gezin	Werk	Studie	Overig
1999	8.595	7.715	1.220	3.970
2000	9.020	8.605	1.240	4.325
2001	9.310	8.215	1.450	4.500
2002	8.830	7.100	1.555	4.645
2003	7.925	5.600	1.995	4.570
2004	10.385	6.455	3.190	6.465
2005	10.050	7.000	3.665	7.075
2006	11.545	8.830	4.290	7.295
2007	15.670	13.275	5.515	10.320
2008	18.395	17.945	7.620	13.100
2009	17.730	15.570	8.600	13.645
2010	18.450	17.340	10.740	14.445
2011	20.300	19.750	12.465	16.455
2012	20.940	19.595	13.605	16.590
2013	21.990	22.200	10.820	18.045
2014	23.475	29.020	9.365	19.610
2015	23.735	29.410	9.955	18.955
2016	25.475	31.670	10.995	20.375
2017	26.625	37.270	15.205	20.365
2018	28.780	40.340	19.935	20.740
2019	32.545	44.710	22.765	24.275
2020	29.940	35.040	18.985	25.105

Terug naar figuur 10

Tabel bij Figuur 11 in bijlage 1. Immigratie naar nationaliteit voor een aantal geselecteerde Europese landen, 1998-2020

	Eigen onderdanen	Overig-EU	Buiten EU
Nederland	28%	33%	39%
België	19%	31%	50%
Duitsland	17%	32%	51%
Oostenrijk	11%	43%	46%
Denemarken	35%	29%	35%
Zweden	19%	23%	58%
Finland	32%	22%	47%
EU-27	22%	25%	54%

Terug naar figuur 11

Tabel bij Figuur 12 in bijlage 1. Afgegeven eerste verblijfsvergunningen aan burgers van buiten de EU naar verblijfsdoel door een aantal geselecteerde Europese landen, 2008-2021

	Asiel	Gezin	Werk	Studie	Overig
Nederland	20%	35%	19%	18%	7%
België	19%	50%	10%	12%	9%
Duitsland	33%	38%	11%	14%	4%
Oostenrijk	34%	35%	8%	12%	10%
Denemarken	10%	28%	32%	28%	2%
Zweden	23%	44%	18%	10%	5%
Finland	10%	35%	30%	21%	5%
EU-27	10%	31%	34%	14%	11%

Terug naar figuur 12

Tabel bij Figuur 13 in bijlage 1: Vertrek van migranten van buiten de EU naar verblijfsduur en migratiemotief, cohort 2010

Verblijfsduur	Gezin	Werk	Studie	Asiel
1 jaar	7%	24%	26%	9%
2 jaar	15%	44%	49%	18%
3 jaar	21%	56%	62%	23%
4 jaar	25%	63%	70%	26%
5 jaar	28%	69%	74%	28%
6 jaar	31%	73%	78%	31%
7 jaar	34%	76%	81%	35%
8 jaar	36%	77%	84%	38%
9 jaar	38%	78%	85%	40%
10 jaar	39%	79%	87%	42%

Terug naar figuur 13

Tabel bij Figuur 14 in bijlage 1: Vertrek van EU-burgers (exclusief Nederlanders) naar verblijfsduur en migratiemotief, cohort 2010

Verblijfsduur	Gezin	Werk	Studie	Overig
1 jaar	16%	24%	18%	38%
2 jaar	29%	43%	36%	59%
3 jaar	38%	54%	52%	68%
4 jaar	44%	60%	63%	74%
5 jaar	48%	65%	71%	77%
6 jaar	51%	68%	76%	79%
7 jaar	53%	70%	79%	81%
8 jaar	55%	72%	81%	82%
9 jaar	57%	74%	82%	83%
10 jaar	58%	75%	83%	83%

Terug naar figuur 14

Tabel bij Figuur 15: Netto-migratie naar migratiemotief, 1999-2020

Migratiemotief	Aandeel
Asiel	19%
Gezin (niet-EU)	25%
Gezin (EU)	17%
Werk (niet-EU)	6%
Werk (EU)	13%
Studie (niet-EU)	4%
Studie (EU)	6%
Overig (niet-EU)	3%
Overig (EU)	6%
Totaal	**100%**

Terug naar figuur 15

De Adviesraad Migratie (ACVZ)

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, ingesteld bij wet. De raad adviseert regering en parlement over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Colofon

'Realisme rond richtgetallen'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag, december 2022

Uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

ISBN: 978-90-8521-107-5

Adviesraad Migratie

Turfmarkt 147

2511 DP Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

secretariaat.acvz@minjenv.nl

06 - 46 84 09 07

Verantwoording beeldmateriaal

Foto titelpagina hoofdstuk 1: iStock

Foto titelpagina hoofdstuk 2: Arenda Oomen

Foto titelpagina hoofdstuk 3: Arenda Oomen

Foto titelpagina hoofdstuk 4: Riesjard Schropp

Eindredactie: Tea Keijl

Dit advies is voorbereid door leden van de Adviesraad Migratie en medewerkers van het secretariaat.

Raadsleden: Monique Kremer (voorzitter subcommissie), Maartje van der Woude, Hugo Fernandes Mendes, Ton van Loon, Helga de Valk (tot 1 juli 2022)

Medewerkers secretariaat: Lambert Obermann (projectleider), Huub Verbaten, Myrthe Wijnkoop, Laura Kok (beide tot 30 sept. 2022)