

# Migratiemaatregelen: voer voor de formatie

Karen Geertsema, Carolus Grütters, Tesseltje de Lange, Sandra Mantu, Paul Minderhoud, Ricky van Oers, Tineke Strik, Ashley Terlouw & Karin Zwaan<sup>1</sup>

Tijdens de formatie wordt ongetwijfeld besproken welke mogelijkheden er zijn om migratie te reguleren. In deze bijdrage worden 53 ambtelijke stukken geanalyseerd die laten zien dat de mogelijkheid van regulering door het vorige kabinet serieus is genomen. De stukken laten echter ook zien hoe weinig marges Nederland heeft om een eigen nationaal migratiebeleid te voeren. Zowel reguliere migratie als asielmigratie worden vrijwel geheel door Europese regelgeving bepaald. Dat (de omvang van) migratie door een substantieel deel van de Nederlandse bevolking als probleem wordt ervaren, betekent wel dat de Nederlandse bevolking beter moet worden voorgelicht over de werkelijke omvang en invloed van migratie op de Nederlandse samenleving en zich ervan bewust wordt dat veel van de ervaren problemen juist *niet* primair met migratie te maken hebben. Auteurs benadrukken het belang van een kabinet dat de fundamentele rechten in acht neemt en de verleiding zal weten te weerstaan om ficties tot uitgangspunt van beleid te nemen.

## 1. Inleiding

Op 22 november 2023 koos Nederland een nieuw parlement waarbij een anti-migratiepartij de grootste werd. Migratie was het onderwerp waarover het vorige kabinet op 7 juli was gevallen, in het bijzonder over nareis van gezinsleden van vluchtelingen uit oorlogsgebieden. In feite ging het slechts om een zo klein aantal nareizigers dat het valt te betwisten of het kabinet Rutte IV echt over migratie is gevallen. Het voorgestelde quotum zou tot hooguit 2% minder toegelaten immigranten hebben geleid.<sup>2</sup> Het onderwerp lijkt voor Rutte het meest aantrekkelijke thema te zijn geweest om het kabinet dat kampte met fundamentele meningsverschillen over tal van onderwerpen, over te laten vallen.

Deze bijdrage bevat een kritische analyse van een aantal van de plannen die het vorige kabinet had klaarliggen om grip op migratie te krijgen. We achten het waarschijnlijk dat daarop in de komende formatie zal worden

voortgeborduurd. Die plannen zijn af te leiden uit 53 ambtelijke stukken die voorafgaand aan de val van het kabinet zijn ingebracht bij diverse bewindspersonenoverleggen over migratie.<sup>3</sup> Die stukken betroffen alle vormen van migratie (arbeid, studie, gezinshereniging en asiel, remigratie uitgezonderd). Op basis van deze, vrij gedetailleerde, ambtelijke stukken waren de coalitiepartijen elkaar in juli al ver genaderd.

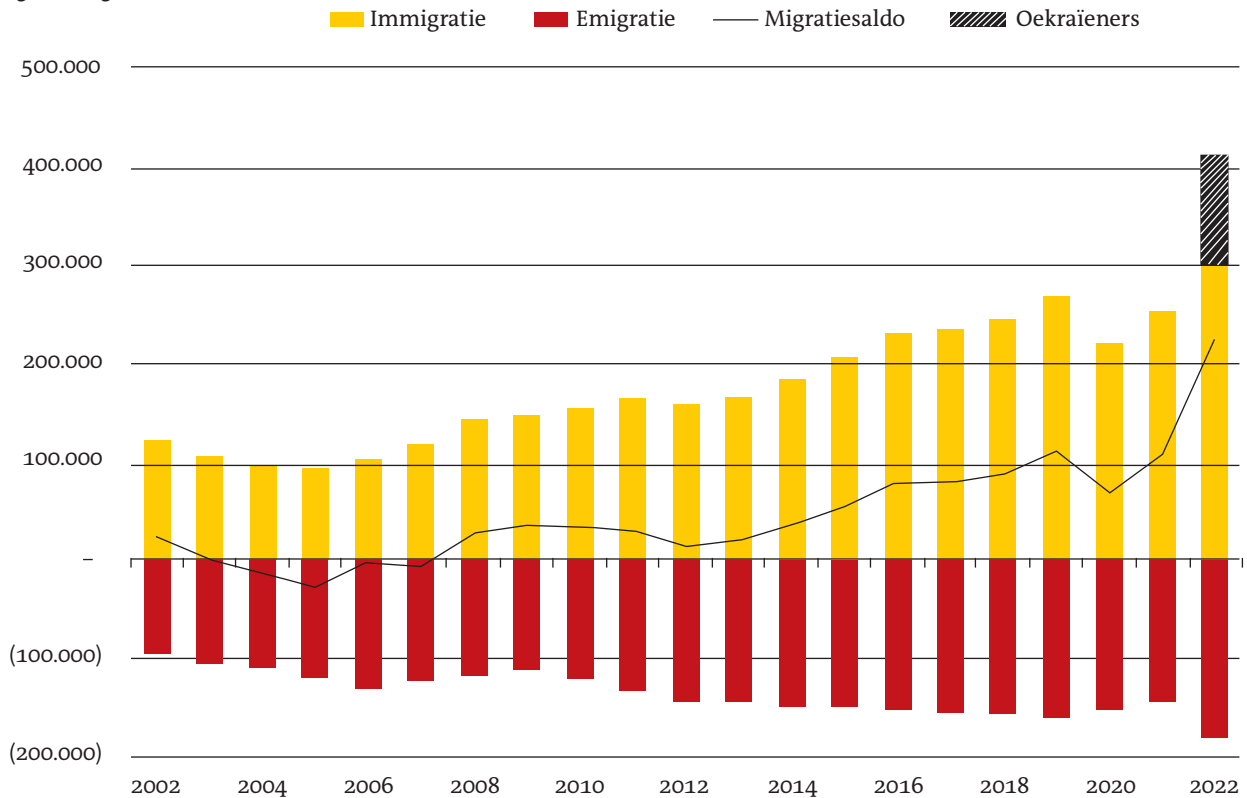
Wij gaan in deze bijdrage na wat de aannames en uitgangspunten waren van de ambtelijke stukken en waarop de plannen die erin naar voren komen, waren gebaseerd. In de analyse komen de diverse onderdelen van migratie aan bod, eerst regulier en daarna asiel. We gaan daarbij in op vragen als: zijn de plannen in juridische zin realistisch; op welke praktische en empirische aannames zijn ze gebaseerd en is het echt mogelijk om aan de knoppen van het migratiebeleid te draaien om instroom te verminderen? We hopen op deze manier een nuttige bijdrage te kunnen leveren aan de komende formatieonderhandelingen en wat illusies weg te nemen over het verkrijgen van grip op migratie.

Hieronder volgen eerst twee grafieken om inzicht te geven in de kwantitatieve gegevens. Ook elk thema beginnen we met enkele kwantitatieve gegevens.

In Figuur 1 staat het migratiesaldo: het verschil (in Nederland) tussen immigratie en emigratie.<sup>4</sup> Dat saldo is tussen 2002 en 2012 redelijk stabiel. Daarna loopt het geleidelijk op. De uitschieter in 2022 komt door de komst van vluchtelingen uit Oekraïne.<sup>5</sup>

**Op basis van deze, vrij gedetailleerde, ambtelijke stukken waren de coalitiepartijen elkaar in juli al ver genaderd**

Figuur 1 Migratiesaldo in Nederland (2002-2022)



Bron: bewerking van gegevens uit Statline (CBS) en Staat van Migratie 2023

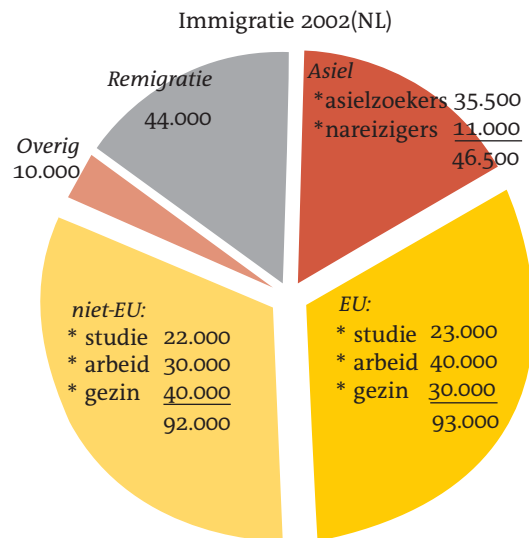
In Figuur 2 staat een overzicht van de aantallen immigranten per migratiemotief. Remigratie slaat op Nederlanders die terugkeren naar Nederland.<sup>6</sup> Met de klok mee volgen dan: asielzoekers (inclusief nareizigers); migranten uit andere EU-lidstaten (onderverdeeld in studie, werk en gezin); een identieke indeling van migranten van buiten de EU, en ten slotte een categorie 'overig'.<sup>7</sup> In totaal gaat het (in 2022) om 285.500 immigranten. Tegelijkertijd emigreerden er 180.000 mensen. Resteert een migratiesaldo van 105.500 plus 108.000 ontheemden uit Oekraïne, die niet in deze grafiek zijn opgenomen.

## A. Regulier

### 2. Studiemigratie

In het studiejaar 2022/23 studeerden er 115.000 internationale studenten in het Nederlands hoger onderwijs (hogescholen en universiteiten). Dat waren er meer dan 3,5 keer zo veel als in het studiejaar 2006/07. Het aantal internationale studenten dat op een hogeschool studeerde is sinds

Figuur 2 Immigranten in Nederland naar migratiemotief (2022)



Bron: bewerking van gegevens uit Statline (CBS) en Staat van Migratie 2023

#### Auteurs

1. Mr. dr. K.E. Geertsema, mr. dr. C.A.F.M. Grütters, prof. mr. T. de Lange, mr. dr. S.A. Mantu, prof. mr. P.E. Minderhoud, prof. mr. R. van Oers, prof. mr. M.H.A. Strik, prof. mr. A.B. Terlouw en mr. dr. K.M. Zwaan zijn allen verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Ricky van Oers is daarnaast als hoogleraar verbonden aan de Western

Norway University of Applied Sciences.

#### Noten

1. Staat van Migratie 2023, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2023; 'Asielmaatregel die tot kabinetsval leidde had 1 à 2 procent van totale immigratie gescheeld', NRC 11 juli 2023.
2. Kamerstukken II 2022/23, 30573, nr. 202 en bijlagen.

3. Bron: CBS (Statline) en Staat van Migratie 2023, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Voor de helderheid zijn afgeronde getallen gehanteerd. Daarbij is het van belang om erop te wijzen dat de gehanteerde eenheid afhankelijk is van de bron: (ingediende of gehonoreerde) verzoeken dan wel personen.
4. In 2022 kwamen er 108.000 (formeel als ontheemden betitelde) personen uit Oekraïne.

Zij hebben bescherming in de EU o.g.v. de Richtlijn Tijdelijke Bescherming (2001/55).

5. De term remigrant wordt ook gebruikt voor de vreemdeling die van Nederland emigreert naar het land van herkomst.
6. Betreft onder meer economisch-inactieven en vreemdelingen die hier verblijven vanwege een medische behandeling.



Reclamebord langs de snelweg bij Zaltbommel 29 juni 2023 © Bert Verhoeff / ANP

## In het studiejaar 2022/23 studeerden er 115.000 internationale studenten in het Nederlands hoger onderwijs

2006 bijna verdubbeld. Bij de universiteiten was dat een verzesvoudiging.<sup>8</sup> Bijna driekwart van hen was afkomstig uit de Europese Economische Ruimte.<sup>9</sup> Een derde van de afgestudeerden blijft na het afstuderen in Nederland om te werken.<sup>10</sup>

Studiemigratie is hierdoor de laatste jaren een 'hot issue' geworden. Internationale studenten dragen bij aan de Nederlandse wetenschap, economie en arbeidsmarkt. Maar de gestaag stijgende aantallen brengen ook uitdagingen mee.<sup>11</sup> Bijvoorbeeld voor de toegankelijkheid van het onderwijs voor Nederlandse studenten, de gevolgen voor de financiering van het onderwijs en de extra druk die internationale studenten op huisvesting en voorzieningen leggen.

Op 21 april 2023 deed de Minister van OC&W voorstellen ten aanzien van de internationalisering van het onderwijs.<sup>12</sup> Om de studenteninstroom in te perken betroffen deze voorstellen een capaciteitsfixus voor (anderstalige) trajecten binnen (Nederlandstalige) opleidingen; beperkte toelating van niet EER-studenten; de wettelijke plicht tot het bevorderen van de uitdrukkingvaardigheid in het Nederlands concretiseren en uitbreiden naar alle studenten; en het verduidelijken van de huidige taaleisen. Bij Nederlandstalige opleidingen zou in de

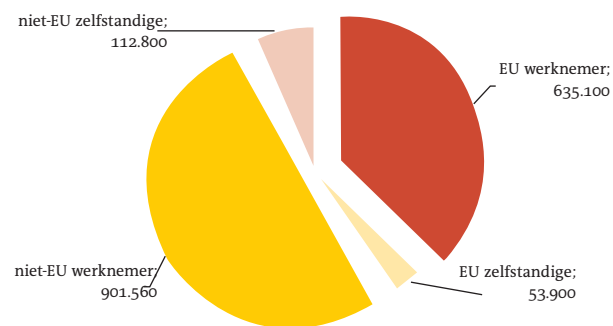
toekomst minstens twee derde van de vakken in het Nederlands moeten worden gegeven. Daarnaast bleef het vorige kabinet inzetten op het behouden van internationale studenten na hun afstuderen, met name van studenten die gezien hun profiel van nut kunnen zijn voor het verminderen van tekorten op de arbeidsmarkt en specifiek geprioriteerde sectoren.<sup>13</sup> In juli 2023 heeft een inmiddels afgesloten internetconsultatie plaatsgevonden over een nieuw nog niet ingediend wetsvoorstel: 'internationalisering in balans'.<sup>14</sup> De consultatie lokte 211 openbare reacties uit, die duiden op een fel debat.<sup>15</sup> Gezien het recht op vrij verkeer zal de toelating van studenten uit de EER en Zwitserland niet of nauwelijks kunnen worden beperkt. De vraag is ook of het hanteren van een numerus fixus voor Engelstalige opleidingen in het algemeen de toets van het Europees recht kan doorstaan.<sup>16</sup> Deze studenten hebben bovendien, als ze de status van migrerend werknemer bezitten, recht op studiefinanciering.<sup>17</sup> Plannen om dat aan te pakken stuiten ook op het geldende Europese recht. Op basis van een recente uitspraak van de Centrale Raad van Beroep krijgen deze studenten zelfs eerder de status van migrerend werknemer dan de minister tot voorheen had aangenomen.<sup>18</sup> De CRvB verlaagde de gehanteerde norm van 56 gemiddeld per maand gewerkte uren namelijk naar 32.<sup>19</sup> De toegang van niet-EU studenten is niet met een algemeen quorum in te perken. Dat zou in strijd zijn met artikel 79 lid 5 EUWV, dat alleen een quorum voor niet-EU arbeidsmigranten komende van buiten de EU toelaat. Als niet-EU studenten aan de toelatingseisen van de onderwijsinstelling voldoen, en niet is gebleken van fraude of dat eigenlijk een ander verblijfsdoel wordt beoogd, dan moeten ook niet-EU studenten worden toegelaten.<sup>20</sup>

# Uit de Migrantenmonitor 2022 blijkt dat er eind 2022 zo'n 1,7 miljoen migranten in Nederland werkzaam zijn

## 3. Arbeidsmigratie

Uit de Migrantenmonitor 2022 blijkt dat er eind 2022 zo'n 1,7 miljoen migranten in Nederland werkzaam zijn: bijna 700.000 uit andere EU-lidstaten en 1 miljoen uit landen van buiten de EU.<sup>21</sup> De meest voorkomende landen van herkomst zijn: Polen (223.000), Turkije (80.000), Duitsland (70.000), Roemenië (67.000), België (45.000), Oekraïne (41.000) en het VK (31.000). In Figuur 3 is de samenstelling van de groep werkende migranten in Nederland weergegeven, met een onderscheid naar herkomstland van binnen de EU of daarbuiten, en naar soort baan: zelfstandige of werknemer.

**Figuur 3** Arbeids- en kennismigranten met werk in Nederland naar herkomst (nationaliteit) (EU/niet-EU) (31 december 2023)



Bron: Migrantenmonitor 2022, CBS

Het vorige kabinet overwoog een selectiever beleid in te voeren waarmee het invloed kon uitoefenen op de soorten arbeidsmigranten die naar Nederland komen. Voor EU-burgers is werk de belangrijkste reden om naar Nederland te verhuizen.<sup>22</sup> Uit de ambtelijke documenten blijkt

dat Nederland een van de weinige EU-lidstaten is die de arbeidsmigratie uit de EU wil beperken.<sup>23</sup> Dit geldt voor zowel het vrij verkeer van werknemers als voor detachering die valt onder het vrij verkeer van diensten. De ambtelijke documenten presenteerden EU-arbeidsmigranten als laagbetaalde, laagopgeleide en kwetsbare migranten die vatbaar zijn voor uitbuiting door malafide werkgevers en die extra druk leggen op de toch al schaarse lokale voorzieningen zoals huisvesting, medische zorg en scholen.<sup>24</sup> Gedetacheerde werknemers zouden bovendien goedkope arbeidskrachten zijn die de eerlijke concurrentie verstoren. De mogelijkheid om werknemers uit derde landen te detacheren via bedrijven die in andere EU-staten zijn gevestigd, zien de ambtenaren voornamelijk als een aspect van frauduleuze detachering en als het omzeilen van het selectieve en restrictieve Nederlandse migratiebeleid ten aanzien van derdelanders.<sup>25</sup>

Het wijzigen van de EU-verdragsregels om bevoegdheden over arbeidsmigranten uit de EU weer onder het nationale recht te brengen is uitgesloten voor het vrij verkeer van werknemers, maar een optie voor detachering. De voorgestelde aanpak was daarom om indirect de arbeidsmigratie uit de EU te beïnvloeden door het voor Nederlandse werkgevers onaantrekkelijk te maken om buitenlandse werknemers te werven en om hen meer verantwoordelijkheid te geven voor EU-arbeidsmigranten en hun werk- en leefomstandigheden.<sup>26</sup> Bovendien werd voorgesteld om meer al in Nederland aanwezige mensen aan het werk te krijgen om de afhankelijkheid van migranten te beperken.<sup>27</sup> Andere besproken maatregelen betroffen de afbouw van subsidies en fiscale voordelen voor bedrijven die veel goedkope arbeidsmigranten gebruiken zonder evidente meerwaarde voor de samenleving en alsnog het gebruik van subsidies om werkgerelateerde innovaties te stimuleren.<sup>28</sup>

Concreet heeft de Nederlandse regering, naar aanleiding van het advies van de Commissie Roemer over de verbetering van de werk- en leefomstandigheden van EU-migranten, voorgesteld een bedrijfseffectrapportage (BER) in te voeren met een pilot voor de distributiesector.<sup>29</sup> Deze bedrijfseffectrapportage is bedoeld als instrument om voorwaarden te stellen aan met name huisvesting, transport en zorg voordat het bedrijf zich vestigt in een gemeente.

8. [adviesraadmigratie.nl/actueel/weblog/blogseries-en-commentaren/2023/internationale-studenten---de-belangrijkste-feiten-op-een-rij](https://adviesraadmigratie.nl/actueel/weblog/blogseries-en-commentaren/2023/internationale-studenten---de-belangrijkste-feiten-op-een-rij).

9. EER: de EU plus Liechtenstein, Noorwegen en IJsland. Ook Zwitserse studenten vallen hieronder.

10. [cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/37/derde-jaar-internationale-afgestudeerden-blijft-in-nederland-om-te-werken](https://cbs.nl/nl-nl/nieuws/2023/37/derde-jaar-internationale-afgestudeerden-blijft-in-nederland-om-te-werken).

11. Het aantal niet-EU-studenten steeg van 4000 (in 1999) naar 21.000 (in 2022).

12. *Kamerstukken II 2022/23*, 22452, nr. 85.

13. Bijlage 26 BWO Two pager onderwijsmigratie OCV en bijlage 29 BWO Pakket

onderwijsmigratie OCV.

14. [internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1](https://internetconsultatie.nl/internationaliseringho/b1).

15. [scienceguide.nl/2023/09/fel-debat-over-internationalisering-tekent-zich-af-in-hoger-onderwijs/](https://scienceguide.nl/2023/09/fel-debat-over-internationalisering-tekent-zich-af-in-hoger-onderwijs/).

16. HvJ EG 7 juli 2005, C-147/03, ECLI:EU:C:2005:427 (*Commissie/Oostenrijk*); HvJ EU 13 april 2010, C-73/08, ECLI:EU:C:2009:396 (*Bressola*). Oostenrijk heeft volgens bijlage 26 BWO overigens een uitzondering van de Commissie gekregen om Duitse studenten van geneeskundige opleidingen te weren vanwege het 'verdringen van Oostenrijkse' studenten en de effecten op de medische sector in Oosten-

rijk.

17. CRvB 4 december 2019, ECLI:NL:CRVB:2019:3700.

18. *Kamerstukken II 2022/23*, 24724, nr. 214.

19. CRvB 14 april 2023, ECLI:NL:CRVB:2023:700.

20. Art. 5 Richtlijn 2016/801 inzake studenten en onderzoekers.

21. [dashboards.cbs.nl/v3/Migrantenmonitor/](https://dashboards.cbs.nl/v3/Migrantenmonitor/).

22. Bijlage 12 BWO Advies AM Realisme rond richtgetallen, p. 45; De Staat van Migratie 2023, p. 55.

23. Bijlage 18 BWO, p. 18.

24. Kabinetsbrief migratieagenda 7 juli

2023, p. 2.

25. Bijlage 39 BWO Pakket brede migratieagenda arbeidsmigratie, par. 1.4.

26. Idem.

27. Bijlage 19 BWO Bundel Groslijst maatregelen migratiestromen en bijlagen ten behoeve van bewindspersonenoverleg over migratie 6 april 2023, p. 4.

28. Bijlage 28 BWO Pakket Migratie arbeidsmigratie SZW arbeid, versie 26 mei 2023, p. 5.

29. Kabinetsbrief migratieagenda 7 juli 2023, p. 4. Zie daarvoor T. de Lange e.a. socialevraagstukken.nl/stel-rapportage-naar-sociaal-effect-van-arbeidsmigratie-verplicht/.

## EU-recht staat niet toe dat EU-staten maatregelen nemen die de uitoefening van het vrij verkeer belemmeren door het minder aantrekkelijk te maken om EU-werknemers in dienst te nemen dan nationale werknemers

Een andere maatregel betrof de invoering van de nieuwe Wet Goed Verhuurderschap<sup>30</sup> die extra regels bevat ter bescherming van de huisvesting van arbeidsmigranten. Bovendien is er een wetsvoorstel verplichte certificering voor uitzendbureaus opgenomen dat in 2025 in werking zou moeten treden.<sup>31</sup> Het doel hiervan is dat uitzendbureaus al hun werknemers onder goede werk- en woonomstandigheden laten werken. Als deze wet niet voldoende grip zal geven op detachering, overwoog het oude kabinet de introductie van een uitzendverbod in specifieke sectoren.

Hoewel de voorgestelde maatregelen waren bedoeld om de situatie van EU-arbeidsmigranten te verbeteren, kunnen ze beperkende gevolgen hebben voor het vrij verkeer van EU-werknemers en vestiging of dienstverlening. Dit aspect is niet goed uitgewerkt in de 53 ambtelijke documenten, waarin van overeenstemming met het EU-recht is uitgegaan. EU-recht staat echter niet toe dat EU-staten maatregelen nemen die de uitoefening van het vrij verkeer belemmeren door het minder aantrekkelijk te maken om EU-werknemers in dienst te nemen dan nationale werknemers. Dit zou een geval van indirecte discriminatie zijn en behoeft dus een rechtvaardiging (o.a. een proportionaliteitstoets) wil het de EU-wetgevingstoets doorstaan.

### ***Dat vraagt ook om aandacht voor arbeidsmigratie van buiten de EU***

Ingevolge artikel 79 lid 5 EUWV hebben de lidstaten ruimte om te bepalen hoeveel derdelanders van buiten de EU zij voor arbeid willen toelaten. Het Unierecht laat geen numerieke grenzen toe voor asielzoekers, internationale studenten, of gezinsleden. Er bestond geen overeenstemming over welk type arbeidsmigratie van buiten de EU een wezenlijk economisch belang dient.<sup>32</sup> Economische Zaken bepleitte behoud van kennismigratie en dat kennismigranten zes in plaats van drie maanden de tijd krijgen om van baan te wisselen, in lijn met de nog te implementeren herziene Europese Blauwe Kaartrichtlijn.<sup>33</sup> Sociale Zaken stelde een aanscherping van de kennismigrantenregeling voor door verhoging van het salariscriterium van afgestudeerden.<sup>34</sup> Hierdoor zouden pas afgestudeerde internationale studenten moeilijker kunnen blijven als werknemer. EZK en SZW bepleitten ook een MBO-niveau vakkrachtenregeling voor arbeidsmigranten ten behoeve van de energietransitie waarvoor een structureel tekort aan vakmensen is. EZK dacht daarbij aan een variant op de kennismigrantenregeling, waarbij werkgevers verantwoordelijk zijn voor de arbeidsmigrant en diens terugkeer. SZW uitte ook interesse in een pilot voor vakkrachten van buiten de EU.<sup>35</sup> De regeling moest tijdelijk zijn en moest op korte termijn de arbeidsmarktkrapte in de technieksector adresseren. Dat laatste suggereert versnelde procedu-

res, want nu kost het werkgevers zo'n zes tot negen maanden om een zogenoemde gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid (gvva) te bemachtigen, als het al lukt. Een van de voorwaarden van de pilot zou zijn dat werkgevers moesten inzetten op scholing van de aanwezige technici. Daarvoor is echter geen 'pilot' nodig, want dat staat al sinds jaar en dag als mogelijkheid in de Wet arbeid vreemdelingen.<sup>36</sup> Dat geldt overigens ook voor de voorwaarde van goede arbeidsomstandigheden en huisvesting.<sup>37</sup> Het zou nieuw zijn om alleen mensen met een vast contract voor de pilot in aanmerking te laten komen, mogelijk bedoeld om uitzendarbeit de weg af te snijden, wat SZW eerst voorstelde. In een tweede versie van het SZW-document is dit idee van vaste contracten echter geschrappt, het moest juist gaan om 'circulaire migratie waarbij de vakkrachten weer terugkeren naar het land van herkomst'.<sup>38</sup> SZW en EZK achtten een vakkrachtenregeling nodig als oplossing van de arbeidsmarktkrapte in de technieksector om de groene-energietransitie-ambities (en Europese verplichtingen) te halen. De eventuele pilot zou uitdrukkelijk alléén zijn bedoeld voor de moeilijk af te bakenen technieksector, en niet voor andere tekortsectoren, zoals de zorg. Tot slot werd in het laatste document van SZW gerept van een mogelijk quotum voor kennis- en arbeidsmigranten.<sup>39</sup>

Drie punten vallen op. Ten eerste stond kennismigratie ter discussie. Dat was jarenlang niet het geval geweest en zal gezien de tekorten niet erg welkom zijn bij het bedrijfsleven. Ten tweede wekken EZK en SZW de indruk dat buiten de EU een geschoold reservoir aan technici beschikbaar is om in Nederland te komen werken aan de groene transitie, maar ook die technici moeten worden opgeleid. Ten derde is er niets circulairs aan de voorgestelde pilot – circulair betekent dat mensen heen en weer kunnen reizen – het gaat hier echter om tijdelijke arbeidsmigratie, wat veel doet denken aan 'gastarbeid'. De kernvraag, namelijk wat voor soort economie Nederland wil zijn, is wel gesteld, maar niet beantwoord.

### **B. Asiel**

11% van de mensen die in de afgelopen tien jaar naar Nederland kwamen, kwam met het verblijfsdoel asiel.<sup>40</sup> Het erkenningspercentage varieert per lidstaat en verschilt vooral per herkomstland.

### **4. Arbeid en asielzoekers**

Om nog even bij het thema arbeid te blijven, ook de vraag over toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt kwam in de ambtelijke stukken aan bod, zij het summier. Asielzoekers mogen werken indien hun aanvraag ten minste zes maanden in behandeling is, gedurende een periode van maximaal 24 weken per jaar.<sup>41</sup>



Tabel 1 Erkenningspercentage eerste asielverzoek in 2022

Lidstaat	NL	Duitsland	EU
<b>Afghanistan</b>	99%	96%	85%
<b>Syrië</b>	96%	96%	94%
<b>Algerije</b>	0%	1%	10%
<b>Marokko</b>	8%	9%	7%
<b>Alle landen</b>	87%	65%	50%

Bron: Eurostat: First instance decisions on asylum applications by citizenship, age and sex - annual aggregated data

De ACVZ concludeerde in 2020 dat de 24-weeken eis strijdig is met artikel 15 lid 2 Opvangrichtlijn, waarna de Landsadvocaat in 2021 constateerde dat iedere beperking op het recht op arbeid moet voldoen aan het doeltreffendheidsvereiste.<sup>42</sup> Bij een 'strikte' uitleg kan worden betoogd dat de 24-weekeneis als zodanig strijdigheid oplevert, omdat het voor asielzoekers gedurende 28 weken per jaar de facto onmogelijk is om te werken. Bij een 'ruime' uitleg wordt de 24-weekeneis opgevat als een van de voorwaarden die lidstaten krachtens de Opvangrichtlijn mogen stellen.<sup>43</sup> De eis kan dan in overeenstemming zijn met het doeltreffendheidsvereiste, mits de toegang tot de arbeidsmarkt in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk wordt gemaakt.<sup>44</sup> Om deze vraag te beantwoorden was volgens de Landsadvocaat opnieuw onderzoek nodig.<sup>45</sup>

Het onderzoek van Regioplan van maart 2023 identificeerde de 24-weekeneis als de belangrijkste van alle belemmerende factoren op het gebied van wet- en regelgeving waarmee asielzoekers te maken krijgen.<sup>46</sup> Vervolgens verklaarden verschillende eerstelijns rechters de 24-weekeneis onverbindend vanwege strijdigheid met de Opvangrichtlijn.<sup>47</sup>

De minister bepaalde evenwel dat de 24-weekeneis in afwachting van de uitspraak in hoger beroep van kracht bleef.<sup>48</sup> In een reactie op het Regioplanrapport liet het demissionaire kabinet weten dat het 'niet mogelijk is om een keuze te maken omtrent het aanpassen van de 24-weekeneis' vanwege de politieke situatie.<sup>49</sup> Uit de ambte-

## Op 29 november 2023 bepaalde ook de ABRvS, overigens zonder te toetsen aan het doeltreffendheidsbeginsel, dat de 24-weekeneis onverenigbaar is met de Opvangrichtlijn

lijke documenten bleek echter dat minister Van Gennip had voorgesteld om de 24-weekeneis af te schaffen.<sup>50</sup>

Op 29 november 2023 bepaalde ook de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS), overigens zonder te toetsen aan het doeltreffendheidsbeginsel, dat de 24-weekeneis onverenigbaar is met de Opvangrichtlijn.<sup>51</sup> Het is volgens de ABRvS aan de minister om na te gaan in hoeverre een andere tijdsbeperking verenigbaar is met de achtergrond en doelstellingen van de Opvangrichtlijn.<sup>52</sup>

### 5. Herijking statusstelsel en nareis

Een optie die werd onderzocht was het afstappen van het uniforme éénstatusstelsel dat bij de Vreemdelingenwet 2000 was ingevoerd, waarbij iedereen die voor internationale bescherming in aanmerking komt dezelfde status krijgt met een gelijk voorzieningenpakket.<sup>53</sup> Het idee hierachter was indertijd dat elk belang om door te procederen voor een betere status met een ruimer voorzieningenpakket zou worden weggenomen. Het was het CDA dat voorstelde om het tweestatusstelsel dat vóór de Vw 2000 bestond opnieuw in te voeren.<sup>54</sup> Dat wil zeggen dat verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermden verschillende statussen zouden krijgen, waarbij aan de laatsten aanzienlijk minder rechten worden toegekend.

De veronderstelling was dat opheffing van het éénstatusstelsel beter zou aansluiten bij het beleid van ande-

30. Wet van 24 maart 2023, houdende regels ter bevordering van goed verhuurderschap en het voorkomen en tegengaan van ongewenste verhuurpraktijken (Wet goed verhuurderschap), wetten.Overheid.nl/BWBR0048028/2023-07-01. Zie ook T. de Lange, e.a. 'Draagt de Wet goed verhuurderschap bij aan de bescherming van arbeidsmigranten?', *de Gemeentestem* 2023/7558, afl. 173, p. 169-177.

31. rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/12/09/ministerraad-akkoord-met-wetsvoorstel-verplichte-certificering-voor-uitzendbureaus.

32. Bijlage 20 BWO EZ two-pager 10 mei 2023 en Bijlage 14 BWO Deel sessie Werk van 10 februari 2023. Ingevolg art. 13 Vw 2000 is wezenlijk Nederlands belang een van de pijlers van het nationale toelatings-

beleid.

33. Richtlijn 2021/1883/EU, *PbEU* 2021, L 382, p. 1-38.

34. Bijlage 23 BWO SZW Two Payer 16 mei 2023 Arbeidsmigratie, par. 2.5.

35. Idem, par. 2.6.

36. Art. 10 onder d WAV.

37. Art. 8 en 9 WAV.

38. Bijlage 28 BWO Pakket Migratie arbeidsmigratie SZW-versie 26 mei 2023, p. 4.

39. Bijlage 39 BWO Pakket brede migratie-agenda arbeidsmigratie.

40. De staat van Migratie 2023, p. 62.

41. Art. 11 lid 2 Wav, jo. art. 6 lid 1 onder c Besluit uitvoering wet arbeid vreemdelingen 2022, art. 6.2 lid 1 onder a Buwav.

42. Landsadvocaat, *Advies verenigbaarheid 24-weeken-eis met de Opvangrichtlijn*, 2021, bijlage bij *Kamerstukken II 2020/21*,

35680, nr. 21, p. 2; Richtlijn 2013/33 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking).

43. Landsadvocaat, p. 11-12.

44. Landsadvocaat, p. 12.

45. Landsadvocaat, p. 14.

46. Rapport Regioplan, *Belemmeringen Asielzoekers bij het toetreden tot de Arbeidsmarkt*, 2023, bijlage bij *Kamerstukken II 2022/23*, 32824, nr. 384, p. 1.

47. Rb. Den Haag (zp. Arnhem) 18 april 2023, ECLI:NL:RBDH:2023:5458; Rb. Den Haag (zp. Utrecht) 21 juni 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:4728.

48. Brief van de Minister van SZW, 17 mei 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 32824 en 35680, nr. 387, p. 2.

49. Brief van de Minister van SZW, 14 juli 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 29544, nr. 1213, p. 3.

50. Bijlage 23 BWO SZW Two pager BWO 16 mei arbeidsmigratie.

51. ABRvS 29 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4341 en ECLI:NL:RVS:2023:4417.

52. ECLI:NL:RVS:2023:4341, punt 11.

53. *Kamerstukken II 1999/2000*, 26975, nr. 3, p. 1-2.

54. In feite kende Nederland voor invoering van de Vw 2000 drie statussen: (a) de toelating als vluchteling; (b) de vergunning tot verblijf om klemmende redenen van humanitaire aard, en (c) de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (de vvtv die in het kader van het categoriaal beschermingsbeleid werd verstrekt).

re lidstaten en ervoor zou zorgen dat minder asielzoekers naar Nederland doorreizen vanuit andere lidstaten.<sup>55</sup> Ook wilde het kabinet het aantal nareizigers terugbrengen. Dit zou van belang zijn voor het draagvlak en met het oog op het vastlopen van het asielsysteem en de voorzieningen. Volgens de ambtelijke notitie heeft vrijwel geen enkele andere lidstaat een éénstatusstelsel.

Uit de eerste inbreng van de uitvoeringsorganisaties bleek dat de IND niet negatief tegenover het voorstel stond maar wel waarschuwde de beslissing hiertoe niet lichtzinnig te nemen omdat het de kern vormt van Vw 2000. Ook leidt het tot meer werk voor de IND.<sup>56</sup> Voordat het éénstatusstelsel werd ingevoerd, procedeerden subsidiair beschermde vaak door voor de status van verdragsvluchteling met meer rechten.

De Nederlandse ambtenaren bekeken voor de lidstaten België, Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Zweden welke verschillen zij maken tussen de twee statussen.<sup>57</sup> Die betreffen voor de subsidiaire beschermingsstatus een kortere verblijfsduur, een ander reisdocument en soms beperktere rechten op gezinshereniging. Meestal werd er geen verschil gemaakt tussen de twee statussen op het terrein van sociale bijstand, gezondheidszorg en huisvesting.

Duitsland introduceerde in oktober 2016 een tweejarige wachttermijn voor het nareizen van gezinsleden van subsidiair beschermde, die in augustus 2018 werd uitgebreid met een maandelijks quotum voor 1000 gezinsleden die op humanitaire gronden niet langer konden wachten. Oostenrijk is het meest restrictief, met een wachttermijn van drie jaar, waarna alsnog aan de reguliere eisen moet worden voldaan. Deze landen vormen echter wel uitzonderingen binnen de Unie. Volgens een recente studie van ECRE maken 13 van de 25 aan de Gezinsherenigingsrichtlijn gebonden lidstaten geen onderscheid tussen de twee groepen in het recht op gezinshereniging.<sup>58</sup> In de andere landen zijn de verschillen minder extreem. Deze praktijk sluit ook aan bij de oproep van UNHCR en de Mensenrechtencommissaris van de Raad van Europa om subsidiair beschermde gelijk te behandelen met verdragsvluchtelingen, omdat zowel hun beschermingsbehoefte als hun behoefte en onmogelijkheid om met hun gezinsleden samen te leven identiek is.<sup>59</sup>

In Duitsland hebben regeringspartijen eind 2021 in hun coalitieakkoord opgenomen dat ze de gelijke status van verdragsvluchtelingen en subsidiair beschermde zullen herstellen.<sup>60</sup> Dit is in reactie op humanitaire problemen, die tevens de startpositie en integratie van subsidiair beschermde nadelig beïnvloeden, en op het massale doorprocederen voor een status die wel recht op gezinshereniging geeft, wat het rechterlijk systeem volkomen heeft doen vastlopen. Precies zoals dat 25 jaar geleden in Nederland ook gebeurde en indertijd de aanleiding vormde voor de invoering van de Vw 2000.

De ambtelijke stukken schetsten scenario's voor het verzwaren van de eisen voor gezinshereniging van subsidiair beschermde, waarbij een tweejarige wachttermijn de eerste optie is, met een 'humanitair vangnet' van zo'n 200 plaatsen per maand voor gezinsleden die om humanitaire redenen voor een eerdere hereniging in aanmerking komen.<sup>61</sup> Daarnaast werden de volgende opties genoemd, al dan niet in combinatie met de wachttermijn: een ziektekostenvereiste, een middelenvereiste en een

inburgeringsvereiste. Daarmee zouden voor de subsidiair beschermde dezelfde eisen gelden als voor reguliere migranten. Ook noemde de notitie de optie van een huisvestingseis. Deze eis was met de invoering van Vw 2000 afgeschaft, omdat hij niet aansloot bij de Nederlandse woningmarkt.<sup>62</sup> Het overzicht van opties wekt de indruk dat reguliere eisen, in combinatie met een wachttermijn, zouden kunnen worden ingevoerd voor subsidiair beschermde, zonder in conflict te komen met artikel 8 EVRM. Hoewel het EHRM geen gelijke behandeling met verdragsvluchtelingen vereist, weegt het belang van gezinsleven voor vluchtelingen voor het Hof zeer zwaar, vanwege hun gedwongen vertrek uit het herkomstland en hun onmogelijkheid om daar gezinsleven op te bouwen.<sup>63</sup> Inperking van hun recht op gezinsleven moet dan ook

## Het belang van gezinsleven voor vluchtelingen weegt voor het Hof zeer zwaar

noodzakelijk en proportioneel zijn, en voldoende gerechtvaardigd. In de zaak *M.A./Denemarken*, rekende het Hof de Deense autoriteiten aan dat ze de wachttermijn lieten voortduren nadat de grote asieldruk van 2016 allang voorbij was.<sup>64</sup> Bovendien hebben individuele toetsing en motivering, en voorbereiding van zaken voor de rechter consequenties voor de werkbelasting.

Naast de scenario's ten aanzien van subsidiair beschermde, noemden de ambtenaren drie Nederlandse beleidsregels, die gunstiger zijn dan wat de Gezinsherenigingsrichtlijn voorschrijft. Dit betreft het recht op gezinshereniging voor jongvolwassenen, pleegkinderen en ongehuwde partners.

Sinds 2015 komen ook meerderjarige kinderen tot 25 jaar die nog behoren tot het gezin in aanmerking voor gezinshereniging.<sup>65</sup> De aanleiding daarvoor vormde jurisprudentie van de ABRvS die oordeelde dat verzoeken van kinderen die na het vertrek van de hoofdpersoon inmiddels meerderjarig waren geworden, niet mochten worden afgewezen.<sup>66</sup> Aanvankelijk gold daarbij geen leeftijdsgrens, maar in 2017 werd deze op 25 jaar gesteld.<sup>67</sup> In april 2022 oordeelde de ABRvS echter dat een leeftijd ouder dan 25 jaar niet als zelfstandige afwijzingsgrond mag dienen, maar enkel onderdeel kan zijn van een integrale beoordeling. In de ambtelijke notitie staat dat met het vervallen van deze leeftijdsgrens de beoordeling heel complex is geworden, en dat het bovendien voorkomt dat ten onrechte afhankelijkheid wordt aangevoerd, als na binnenkomst blijkt dat het meerderjarige kind zelf een gezin heeft. De ambtenaren legden twee scenario's voor.<sup>68</sup> Ten eerste de mogelijkheid om de bewijslast voor de afhankelijkheid bij de aanvrager te leggen en ten tweede om alleen meerderjarige kinderen toe te laten die vanwege hun gezondheids-toestand afhankelijk zijn van hun ouders. In de notitie werd erop gewezen dat schrijnende gevallen tot maatschappelijke ophef kunnen leiden, en dat artikel 8 EVRM

alsnog een intensieve beoordeling vergt. Deze verkenning vormde ook een respons op de politieke roep om een eind te maken aan 'nareis op nareis', waarbij politici, overigens zonder data te noemen, het doen voorkomen of het groot-schalige praktijken betreft.<sup>69</sup> Vanuit de rechtspraak is erop gewezen dat dit slechts een enkele keer voorkomt en dat dergelijke 'stapeling van gezinshereniging' een jarenlange procedure vergt. Gezinsleden krijgen namelijk een afgeleide asielstatus, die geen recht geeft op gezinshereniging. Daarvoor moeten ze eerst zelf een asielprocedure doorlopen.

Ook het recht op gezinshereniging van pleegkinderen is het gevolg van een uitspraak van de ABRvS uit 2012.<sup>70</sup> De ambtenaren waarschuwden ervoor dat zowel bij pleegkinderen als ongehuwde partners een beroep op artikel 8 EVRM arbeidsintensief is, en dat de werklast dus vooral zal verschuiven. Ook zou het nodig zijn om uitzonderingen te maken voor LHBTIQ+ partners die niet kunnen huwen in het herkomstland. Beide categorieën omvatten slechts een beperkt aantal personen.

### **Aanzuigende werking en terugkeer?**

Hoe lastig het is om grip op migratie te krijgen, blijkt wel uit de hardnekkige 'mythe' van de 'aanzuigende werking' die ook in een groot aantal van de 53 documenten vaak wordt genoemd. Onderzoek toont echter aan dat aanzui-

gende werking niet bestaat.<sup>71</sup> Maatregelen om mensen een zo onaantrekkelijk mogelijke opvang te bieden, hebben geen invloed op de keuze voor een bepaald land in Europa. Asielzoekers zijn meestal niet op de hoogte van de verschillen in asielbeleid van de verschillende landen. Zij kiezen vaak voor een land waar al familie woont of dat door de smokkelaar wordt aangeboden.<sup>72</sup> Via deze weg grip op migratie krijgen (door bijvoorbeeld nudging)<sup>73</sup> is dus niet haalbaar.

Ook besteedden de ambtelijke stukken aandacht aan de mogelijkheden om asielzoekers aan de buitengrenzen te stoppen en daar hun asielprocedure te laten doorlopen (externaliseren),<sup>74</sup> of om eenmaal aangekomen binnen de EU, asielzoekers direct terug te kunnen sturen naar een ander EU-land (via de Dublin-verordening), een ander veilig derde land, of een veilig land van herkomst.<sup>75</sup> Effectieve bescherming kan namelijk ook bestaan uit het uitzetten van een asielzoeker of vluchteling naar een derde land waar hij/zij duurzame bescherming geniet. Maar ook hier zijn de mogelijkheden beperkt vanwege eerder aangegane internationale en EU-verplichtingen.

Een probleem is dat die terugkeer daadwerkelijk mogelijk moet zijn, hetzij naar een ander EU-land, hetzij naar een veilig derde land of een veilig land van herkomst. Maar terugkeer naar een ander EU-land is soms onmogelijk omdat dat andere EU-land niet (langer) voldoet aan de door het EHRM of het Hof van Justitie vereiste minimum normen qua opvang of rechtsbescherming (zoals in Griekenland, Malta en recent België).<sup>76</sup> Onder het nieuwe verdelingsmechanisme van het Migratiepact (waarover in juni 2023 overeenstemming is bereikt) blijven deze regels bestaan, maar wel geflankeerd door een solidariteitsmechanisme.<sup>77</sup> Terugkeer naar een veilig derde land moet ook aan een aantal vereisten voldoen, waar-

## **Onderzoek toont aan dat aanzuigende werking niet bestaat**

55. Bijlage 46 BWO Tweestatusstelsel voorbeelden en keuzemogelijkheden

56. Bijlage 43 BWO vergelijking statusstelsels andere Lidstaten en uitvoeringsconsequenties met een eerste inbreng van de uitvoeringsorganisaties.

57. Bijlage 44 BWO Voorstel voorwaarden en rechten subsidiair beschermen en bijlage 50 BWO, Vergelijking statusstelsels andere lidstaten en uitvoeringsconsequenties, bijlage 1: vergelijking lidstaten.

58. ECRE, 'Not there yet: Family reunification for beneficiaries of international protection', 2023, p. 9.

59. 'Family reunification in Europe. UNHCR and family reunification', UNHCR, oktober 2015, unhcr.org/media/unhcr-family-reunification en het UNHCR-commentaar op de Zweedse voorstellen om een inkomenseis voor subsidiair beschermen in te voeren, 23 maart 2023, [refworld.org/docid/642453d34.html](https://refworld.org/docid/642453d34.html); 'Third party intervention by the Council of Europe Commissioner for Human Rights in the case M.A. v Denmark, application no. 6697/18, CommDH(2019)4, 31 January 2019', coe.

int/en/web/commissioner/-/the-commissioner-intervenes-before-the-european-court-of-human-rights-in-a-case-concerning-family-reunification-in-denmark.

60. 'Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit', Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und FDP, december 2021, bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzsvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800.

61. Bijlage 8 BWO Nazending 29 juni 2023 Statusstelsel: keuzes en combinaties.

62. T. Strik, *Besluitvorming over asiel- en migratierichtlijnen. De wisselwerking tussen nationaal en Europees niveau*, Den Haag: Boom juridisch 2011, p. 200 en 208.

63. Zie bijvoorbeeld EHRM 12 oktober 2006, 13178/03, *Mayeka en Kaniki Mitunga/België*; EHRM 10 juli 2014 52701/09, *Mugenzi/Frankrijk*, 2260/10 *Tanda-Muzinga/Frankrijk*, 19113/09 *Senigo Longue e.a./Frankrijk*.

64. EHRM 9 juli 2021, 6697/18, *M.A./Denemarken*.

65. *Kamerstukken II* 2014/15, 19367, nr.

1904; *Kamerstukken II* 2014/15, 32175, nr. 57.

66. ABRvS 2 juli 2014, nr. 201403190/1.

Zie ook EHRM 23 september 2009, 25672/07 (*Boussara/Frankrijk*); EHRM 14 juni 2011, 38058/09 (*Osman/Denemarken*); en EHRM 20 september 2011, 8000/08 (*A.A./Verenigd Koninkrijk*).

67. Par. C2/4.1 Vreemdelingscirculaire.

68. Bijlage 01 BWO geannuleerd Verkenning aanpassing NL-beleid gezinshereniging.

69. Zie de reactie op deze uitlatingen door acht NGO's met de oproep aan politici om zich te baseren op feiten, 16 november 2023, [vluchtelingenwerk.nl/nl/artikelen/column/laat-campagne-het-asieldebat-niet-polariseren](https://vluchtelingenwerk.nl/nl/artikelen/column/laat-campagne-het-asieldebat-niet-polariseren); en Fact Check van 21 nov 2023 van KRO-NCRV Pointer, [pointer.kro-ncrv.nl/yesilgoz-dramatiseert-probleem-van-nareizende-asielzoekers-stemmingmakerij-zeggen-deskundigen](https://pointer.kro-ncrv.nl/yesilgoz-dramatiseert-probleem-van-nareizende-asielzoekers-stemmingmakerij-zeggen-deskundigen).

70. ABRvS 10 oktober 2012, *JV* 2012/489.

71. Zie bijvoorbeeld C. Grütters, 'Feit en fictie in het vluchtelingendebat', in: *Christen Democratische Verkenningen* 2016, afl.

1, p. 36-48; Verwey Jonker Instituut, *Involed asielbeleid op migratie naar Nederland*, 2023.

72. Zie o.a. [verwey-jonker.nl/artikel/geen-bewijs-dat-gunstige-regels-en-asielvoorzieningen-meer-asielzoekers-aantrekken/](https://verwey-jonker.nl/artikel/geen-bewijs-dat-gunstige-regels-en-asielvoorzieningen-meer-asielzoekers-aantrekken/).

73. S.N. Noyon & J. Cui, *Migrating EAST - The Potential application of behavioural insights in Dutch migration policy*, WODC, Cahier 2022-2.

74. Recentelijk voorgesteld door de Italiaanse minister-president Meloni, zie: [politico.eu/article/italy-and-albania-strike-rwanda-style-migrant-deal/](https://politico.eu/article/italy-and-albania-strike-rwanda-style-migrant-deal/).

75. Bijlage 30 BWO Pakket Migratiestroom asiel JenV, 26 mei 2023.

76. ABRvS 23 oktober 2019

ECLI:NL:RVS:2019:3538 (*Griekenland*); ABRvS 15 december 2021

ECLI:NL:RVS:2021:2791 (*Malta*); Rb. Den Haag (zp. Roermond) 19 juli 2023

ECLI:NL:RBDHA:2023:10571 (*België*).

77. Zie uitgebreider H. Battjes e.a., 'Kroniek van het Migratierecht', *NJB* 2023/2447.



onder toelating tot dat derde land.<sup>78</sup> Behalve Griekenland beschouwt geen enkele EU-lidstaat bijvoorbeeld Turkije als een veilig derde land. President Erdogan neemt sinds maart 2020 niemand terug. Turkije als veilig derde land beschouwen is daarom in strijd met artikel 36 lid 4 Asielprocedurerichtlijn, dat bepaalt dat terugname moet zijn gegarandeerd. Ook landen die als veilige landen van herkomst gelden (zoals o.a. Marokko) zijn niet bereid om hun onderdanen terug te nemen. En er zijn groepen van wie die veiligheid in het betreffende land toch niet vaststaat waardoor zij toch vluchteling kunnen zijn (voor Marokko bijvoorbeeld Rif-activisten en lhbtq+).

Uit de ambtelijke stukken blijkt dat is gezocht naar maatregelen om de asielprocedure in Nederland onaantrekkelijk te maken. Nergens blijkt overigens uit de stukken dat een onaantrekkelijke asielprocedure een beperkte instroom tot gevolg heeft.<sup>79</sup> Toch zijn maatregelen voorgesteld die de toegang tot het recht voor asielzoekers beperken. Die maatregelen zien op bewijslastverdeling, versobering van de opvang voor kansarme asielzoekers, beperking van gefinancierde rechtsbijstand en het vaker in bewaring stellen van asielzoekers.

## Uit de ambtelijke stukken blijkt dat is gezocht naar maatregelen om de asielprocedure in Nederland onaantrekkelijk te maken

Ambtenaren leidden uit een analyse van de internationale verschillen in inwilligingspercentages af dat mede als gevolg van jurisprudentie de bewijslast lijkt te verschuiven van de vreemdeling naar de staatssecretaris.<sup>80</sup> Oorzaak hiervan werd onder andere gezien in het in Nederland gehanteerde groepenbeleid, waardoor de asielvrager minder individuele omstandigheden aannemelijk hoeft te maken als hij tot een bepaalde groep behoort.<sup>81</sup> Ook zou het Nederlandse toetsingskader voor de beoordeling van de geloofwaardigheid van asielrelazen niet in lijn zijn met het Unierechtelijke kader, met name doordat te makkelijk aan de asielzoeker het voordeel van de twijfel zou worden toegekend. Uit de stukken is niet af te leiden waarop deze bevinding is gestoeld. De Nederlandse wetgever heeft het Nederlandse toetsingskader in 2014 juist aangepast om te voldoen aan de eisen die volgen uit het Unierecht, met name uit de Asielprocedurerichtlijn.<sup>82</sup> Sindsdien heeft de jurisprudentie meer aandacht voor de zorgvuldigheid van de besluitvorming en de motivering van het besluit.<sup>83</sup> Het Unierecht vereist dat de staatssecretaris samen met de asielzoeker de bewijsstukken verzamelt en dat aan de asielzoeker het voordeel van de twijfel wordt gegund als het asielrelaas in grote lijnen geloofwaardig is.<sup>84</sup> Verder moet altijd een individuele beoordeling plaatsvinden waarin het asielrelaas wordt gerelateerd aan landeninformatie.<sup>85</sup> Ook met aanpassing van het beleid zal deze ondergrens blijven gelden.

Het tweede type maatregel ter beperking van de instroom ziet op de gefinancierde rechtsbijstand.<sup>86</sup> Begrenzing hiervan is een beproefde manier om de toegang tot het recht te bemoeilijken.<sup>87</sup> Het EU-recht verplicht tot het bieden van kosteloze rechtsbijstand tijdens de beroepsfase van een eerste asielprocedure.<sup>88</sup> Daarnaast geldt een kosteloze juridische en procedurele informatieplicht tijdens de aanvraagfase, die in Nederland door de advocatuur wordt vervuld.<sup>89</sup> Al in 2014 werd de maatregel 'no cure less pay' ingevoerd voor de financiering van de aanvraagfase van tweede of volgende asielaanvragen.<sup>90</sup> Naar Zwitsers model zou volgens de ambtelijke stukken ook de financiering van de beroepsfase van opvolgende asielaanvragen beperkt kunnen worden door van de asielzoeker te eisen dat hij aantoont dat het beroep tegen een afwijzing van een opvolgende asielaanvraag een reële kans van slagen heeft.<sup>91</sup> Ook werden eerdere plannen om de vergoeding voor rechtsbijstand in kansarme zaken (spoor 1 en 2) te verlagen uit de kast gehaald.<sup>92</sup> De toegang tot het recht wordt zo via de verlaging van de financiering voor rechtsbijstand steeds verder bemoeilijkt.

Een laatste maatregel die de asielprocedure onaantrekkelijker zou moeten maken, was het vaker in bewaring stellen van asielzoekers die hun identiteit niet met documenten kunnen onderbouwen.<sup>93</sup> Ook asielzoekers die zich al in meerdere lidstaten hebben opgehouden en wier asielverzoek in een andere lidstaat moet worden behandeld moeten vaker in bewaring worden gesteld volgens de voorstellen. Het Unierecht voorziet in deze bevoegdheden, al gelden er strikte waarborgen voor de asielzoeker. Het causale verband tussen versnelde inbewaringstelling en de instroom is echter nooit aangetoond.

## 6. Conclusie

Hoewel het migratiesaldo de laatste jaren geleidelijk oploopt (zie Figuur 1), is er absoluut geen sprake van massa-immigratie.<sup>94</sup> Dat (de omvang van) migratie door een substantieel deel van de Nederlandse bevolking als een probleem wordt ervaren, betekent wel dat de Nederlandse bevolking beter moet worden voorgelicht over de werkelijke omvang en invloed van migratie op de Nederlandse samenleving en zich ervan bewust wordt dat veel van de ervaren problemen juist *niet* primair met migratie te maken hebben. Tijdens de formatie wordt ongetwijfeld besproken welke mogelijkheden er zijn om migratie te reguleren. De 53 ambtelijke stukken die we in deze bijdrage hebben geanalyseerd laten zien dat de mogelijkheid van regulering door het vorige kabinet serieus is genomen. Tegelijkertijd laten de stukken zien hoe weinig marges Nederland heeft om een eigen nationaal migratiebeleid te voeren. Zowel reguliere migratie als asielmigratie worden vrijwel geheel door Europese regelgeving bepaald. (Tijdelijke) migratie van internationale studenten kan onaantrekkelijk worden gemaakt door minder Engelstalige studies, maar het is de vraag of dat wenselijk is met het oog op het aantrekken en behouden van kennismigranten. Ook hogere financiële drempels voor niet-EU studenten kunnen tot minder instroom leiden, maar het zal hier om bescheiden aantallen gaan. Ondanks de openlijke erkenning dat er tekorten aan arbeidskrachten zijn, loopt een streven naar een selectief en restrictief arbeidsmigratiebeleid als een rode draad door de stukken heen.

# Ondanks de openlijke erkenning dat er tekorten aan arbeidskrachten zijn, loopt een streven naar een selectief en restrictief arbeidsmigratiebeleid als een rode draad door de stukken heen

Maar concrete mogelijkheden zijn nauwelijks verkend. Fundamentele vragen als wat voor economie Nederland wil zijn komen daarbij niet aan bod. Minder glastuinbouw, distributiecentra en vleesverwerkende industrie en meer sturen op automatisering en innovatie zal het aantal laag-betaalde arbeidsmigranten zeker verminderen. Maar dit kan de vraag naar kennismigranten doen stijgen, omdat Nederland te weinig mensen heeft (opgeleid) met kennis van automatisering.

Het beperken van de binnenkomst van asielzoekers is eveneens verre van eenvoudig vanwege bestaande afspraken binnen Europa. Mogelijkheden tot gedwongen terugkeer zijn beperkt. Deals met derde landen over het overnemen van asielzoekers stuiten af op juridische bezwaren zoals onlangs in het VK waar het Supreme Court uitzetting naar Rwanda onrechtmatig achtte.<sup>95</sup> Ook bij andere maatregelen vallen veel juridische procedures

te verwachten. Het voorgestelde tweestatussysteem zal leiden tot doorprocederen voor een betere status met extra werkdruk voor IND, de advocatuur en de rechterlijke macht. Beperking van de rechtsbijstand en het in bewaaringstellen van asielzoekers raken aan belangrijke rechtsstatelijke beginselen als de toegang tot het recht en het beginsel van *habeus corpus* (het recht op vrijheid).

Migratie is een fenomeen van alle tijden en het recht daarop is in allerlei nationale en vooral Europese regels verankerd. Wij benadrukken het belang van een kabinet dat de fundamentele rechten in acht neemt en de verleiding zal weten te weerstaan om ficties tot uitgangspunt van beleid te nemen. Behalve wetenschappers zullen ook ambtenaren internationale afspraken, praktische bezwaren en fundamentele rechten onder de aandacht van de formatie moeten brengen. Hun tegenspraak is onmisbaar.<sup>96</sup> ●

78. Zie o.a. *Kamerstukken II 2023/24*, 19637, nr. 3167, brief van de staatssecretaris over het tegenwerpen van een derde land als beschermingsalternatief.

79. Zie H. de Haas, *Hoe migratie echt werkt*, Spectrum, 2023.

80. Bijlage 21 BWO, 'J&V aangevuld paper Migratiestroom asiel', par. 2.4.

81. Brief Staatssecretaris van J&V 28 april 2023, *Kamerstukken II 2022/23*, 19637, 3100, p. 5.

82. Werkinstructie 2014/10; zie ook ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:891, ECLI:NL:RVS:2016:890, ECLI:NL:RVS:2016:957, ECLI:NL:RVS:2016:958,

ECLI:NL:RVS:2016:956.

83. S. Rafi, 'Kroniek toelatingsgronden asiel', *A&MR* 2023/8, p. 388.

84. Art. 4 Definitierichtlijn; HvJ EU 29 juni 2023, C-756/21 (X), punten 65-66 en 92-95. Zie ook HvJ EU 13 maart 2019, C-635/17 (E) (over nareis); HvJ EU 10 juni 2021, C-921/19, (LH) (over referentiemateriaal bij hasa).

85. Art. 4 Definitierichtlijn 2011/95/EU; art. 10 Asielprocedurerichtlijn 2013/32/EU en art. 3 EVRM.

86. Bijlage 21 BWO, 'J&V aangevuld paper Migratiestroom asiel', par. 2.5.

87. Zie interview met toenmalig Staatssecretaris van Justitie, F. Teeven in de *Groene*

*Amsterdammer* 24 mei 2017. Zie ook: J. Nijland & K. Geertsema, 'Wat verdient een sociale vreemdelingenadvocaat?', *A&MR* 2020, 6/7, p. 361-370.

88. Art. 20 Procedurerichtlijn; art. 13, lid 3 Terugkeerrichtlijn.

89. Art. 19 Procedurerichtlijn.

90. Besluit van 18 december 2013, *Stb.* 2013, 585,

91. Bijlage 21 BWO20230516, J&V aangevuld paper Migratiestroom asiel, par. 2.5.

92. Bijlage 47 BWO Verdieping begrenzen rechtsbijstand en wijziging Besluit vergoedingen rechtsbijstand 2000 en Besluit Rechtsbijstand- en toevoegcriteria 15 december 2021, *Stb.* 2021, 639.

93. Bijlage 21 BWO20230516, J&V aangevuld paper Migratiestroom asiel, par. 2.7

94. Al bijna een eeuw is ongeveer 3% van de wereldbevolking aan te merken als migrant (H. de Haas, *Hoe Migratie echt werkt*, Spectrum, 2023).

95. Supreme Court 15 November 2023, Case ID: 2023/0093, *R (on the application of AAA and others)/Secretary of State of the Home Department*; 2023 UKSC 42.

96. Vgl. E. Pool, *Macht en moed. Ambtelijk vakmanschap en de kunst van het tegen spreken*, ISVV Uitgevers, 2023.