

Lessen uit de coronacrisis voor migratiebeleid

Policy brief

De ACVZ

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

Colofon

'Lessen uit de coronacrisis voor migratiebeleid' Policy brief

Uitgave van de ACVZ, Den Haag 2021

Kenmerk: 57 – 2021, september 2021

ISBN: 978-90-8521-100-6

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

Turfmarkt 147

2511 DP 's-Gravenhage

acvz@acvz.org

www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl

070 3704300



Op 14 april 2020, ongeveer drie weken nadat de premier de 'intelligente lockdown' aankondigde, publiceerde de Adviesraad Migratie (ACVZ) haar eerste blogpost in de reeks 'Migratie in tijden van corona'. We openen deze met:

'De coronacrisis is ook een migratiecrisis. 130 landen hebben deels hun grenzen gesloten, arbeidsmigranten verloren hun flexibele baan, of kunnen niet meer als seizoenarbeider aan de slag, asielprocedures zijn in verschillende Europese landen tot nader order stilgelegd.'¹

Sindsdien is er veel gebeurd. De crisis zette onder meer de schijnwerpers op de slechte omstandigheden waarin arbeidsmigranten uit andere lidstaten van de EU in ons land vaak werken en wonen. Procedures voor asiel en gezinshereniging zijn inmiddels in aangepaste vorm weer opgestart. Studiemigranten hebben een jaar digitaal onderwijs achter de rug, maar krijgen, net als andere studenten, nu weer fysiek les. Inburgeraars moesten zich in de coronaperiode veelal zelf zien te redden. De coronacrisis heeft, kortom, ook grote invloed op migranten en het migratiebeleid (gehad).²

Terugkijkend op de afgelopen anderhalf jaar trekken we vijf lessen voor het migratiebeleid uit de coronacrisis:

1. Buffers, voorbereide crisisplanning en flexibiliteit zijn noodzakelijk voor een toekomstbestendig mobiliteits- en migratiebeleid
2. Veel vitale sectoren in Nederland zijn afhankelijk van migranten
3. Als het onverwachte gebeurt zijn humaniteit en solidariteit een goede leidraad voor handelen
4. De versnelde digitalisering kan gevolgen hebben voor de samenstelling van migratiepatronen en tot andere vormen van migratiemanagement leiden
5. Bij een internationale crisis zoals deze pandemie, met gevolgen voor migratie, moet Europa blijven samenwerken.

Deze lessen zijn belangrijk omdat de coronacrisis nog niet voorbij is en ze ook van toepassing zijn op de voortdurende schommelingen in de aantallen migranten die naar Europa en Nederland komen.

¹ [Nieuw: Blog 'Migratie in tijden van corona' | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

² Het Europees Migratienetwerk (EMN) en de OECD publiceerden in de periode oktober 2020 - januari 2021 gezamenlijk vijf 'informs' die de gevolgen van de coronacrisis voor het migratie- en asielbeleid in EU- en OESO-landen op een rijtje zetten. Deze reeks werd in april 2021 afgesloten met een 'umbrella inform'. Zie: [Overkoepelend onderzoek: Gevolgen Covid-19 op migratie- en asielbeleid in 2020 | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\).](#)

Les 1: Buffers, voorbereide crisisplanning en flexibiliteit zijn noodzakelijk voor een toekomstbestendig mobiliteits- en migratiebeleid

Internationale Mobiliteit

Nederland had, net als andere landen van de EU, geen noodplannen klaarliggen om met een gezondheids crisis van deze omvang om te gaan. Ook op het gebied van mobiliteit en migratie werden de EU en haar lidstaten overvallen.³ Toen de Chinese autoriteiten op 23 januari 2020 lockdowns in de provincie Hubei aankondigden, leidde dat niet meteen tot maatregelen van de EU of de lidstaten om de mobiliteit vanuit China te beperken. Een week later, op 31 januari 2020, kondigde de Italiaanse regering als eerste lidstaat aan dat vluchten en visa uit China zouden worden opgeschort.⁴ Nederland stelde pas op 13 maart 2020 een tijdelijk verbod in op passagiersvluchten uit gebieden waar een corona-uitbraak had plaatsgevonden. Op dat moment waren dat China (inclusief Hongkong), Italië, Zuid-Korea en Iran.⁵ De EU volgde op 17 maart 2020 met het sluiten van de externe grenzen van het Schengengebied.⁶

Asiel

Ook de organisaties die het asielproces in Nederland uitvoeren, werden door de uitbraak overvallen. Het gevolg: paniekreacties. Asielzoekers kwamen in Ter Apel voor een dichte deur te staan, terwijl het in een pandemie alleen al omwille van de volksgezondheid zeer onwenselijk is mensen te laten rondzwerven. Nadat er een storm van protest losbarstte, kwam er binnen enkele dagen een ad-hoc-oplossing in de vorm van een nauwelijks geschikte noodopvanglocatie op een militair terrein.⁷ Asielprocedures gingen door de coronacrisis nog langer duren en de terugkeer van uitgeprocedeerde asielmigranten nam af. Daardoor verbleven asielmigranten langer in de COA-opvang. De bezetting daarvan nam mede daardoor, ondanks de lagere aantallen asielmigranten, verder toe.⁸ Inmiddels is het asielproces als gevolg van de machtsovername door de Taliban in Afghanistan en de evacuatie van Afghansen die daar voor de Nederlandse troepen hebben gewerkt alweer in een volgende crisis beland en zijn opnieuw noodopvanglocaties geopend.⁹

Het is opmerkelijk dat het asielproces nog steeds zo slecht is voorbereid op een crisis. Het is pas vijf jaar geleden dat de aantallen asielmigranten in Nederland sterk stegen vanwege het conflict in Syrië en de doormigratie vanuit buurlanden. Het Nederlandse asielopvangsysteem kwam toen onder grote druk te staan, wat

³ A. Sommaribas (2020), Managing residence permits and unemployment of third-country nationals during the Covid-19 crisis in the EU, *Journal vreemdelingenrecht* nr. 4 p. 19.

⁴ Ibid. p. 13.

⁵ [Maart 2020: Maatregelen tegen verspreiding coronavirus, intelligente lockdown | Coronavirus tijdslijn | Rijksoverheid.nl.](#)

⁶ A. Sommaribas (2020), p. 14.

⁷ [Asielopvang en asielprocedure in tijden van crises: lessen te leren | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#) Deze locatie (de Zoutkamp) is bij het schrijven van deze policy brief opnieuw in gebruik genomen, dit keer voor de opvang van Afghaanse evacués.

⁸ [COA - Capaciteit en bezetting | www.coa.nl.](#)

⁹ [COA - Noodopvanglocatie voor Afghaanse evacués in Amsterdam | www.coa.nl.](#)



tot veel maatschappelijke onrust leidde.¹⁰ Maar toen de aantallen asielmigranten afnamen, werd er al snel weer bezuinigd op onder meer het COA en de IND. De coronacrisis heeft bevestigd wat we eigenlijk al wisten na de piek van asielmigranten in 2015/2016: een toekomstbestendig asielsysteem heeft buffers, voorbereide crisisplanning en flexibiliteit nodig.

Visumverlening en regulier migratiebeleid

De coronacrisis had wereldwijd een grote impact op de werkprocessen van consulaire posten, immigratiediensten en opvang- en terugkeerorganisaties.¹¹ Dit was voor Nederland niet anders. Sommige ambassades waren deels gesloten en fysieke afspraken bij IND-kantoren in Nederland vonden alleen plaats als dat strikt noodzakelijk was (bijvoorbeeld voor het afnemen van vingerafdrukken). Net als andere lidstaten heeft Nederland zich daarbij ook flexibel opgesteld.¹² Zo ging de behandeling van mvv-aanvragen door. Familieleden van migranten die al in Nederland woonden, essentiële werknemers en studenten kregen voorrang. Daarnaast werd uitstel verleend voor het ophalen van visa.¹³ De loketten van de IND bleven open voor spoedgevallen en verblijfsvergunningen konden op afspraak worden opgehaald. Ook werden maatregelen genomen om de effecten van de pandemie voor migranten te ondervangen. Verblijf na het verlopen van vergunningen en visa werd getolereerd als het niet mogelijk was terug te keren naar het land van herkomst.¹⁴ De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid beboette werkgevers niet als zij tijdelijk niet aan de inkomensnormen konden voldoen. Zelfstandigen, ook met een niet-permanent verblijfsrecht, konden een beroep doen op de ondersteuningsmaatregelen voor ondernemers, hoewel dit eigenlijk in strijd is met de voorwaarden van hun verblijfsrecht. De coronacrisis is opgenomen als mogelijk verschoonbare reden voor te weinig studievoortgang voor internationale studenten.¹⁵ Ook het minimumsalaris voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning om te werken is voor hen voor de eerste drie jaar verlaagd, zodat zij gemakkelijker een baan kunnen vinden na hun afstuderen.¹⁶ Gezinsmigranten verliezen hun verblijfsrecht niet als de hoofdpersoon zijn baan verliest of er een daling van het inkomen is, tenzij er een beroep wordt gedaan op bijstand en dat niets met de coronacrisis te maken heeft.

Op een aantal punten was de Nederlandse overheid niet flexibel. Visumloketten waren lange tijd dicht en migranten die al in Nederland verbleven moesten toch

¹⁰ ACVZ (2017). Pieken en Dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders. [Advies: Pieken en dalen | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

¹¹ A. Sommaribas (2020). p. 15.

¹² Ibid. p. 19.

¹³ EMN, OECD (2021). *The impact of covid-19 in the migration area in EU and OECD Countries.* EMN OECD Umbrella Inform. [Umbrella inform | Migration and Home Affairs \(europa.eu\).](#)

¹⁴ Ibid p. 8-9.

¹⁵ [Geef kennismigranten en internationaal talent meer zekerheid tijdens de coronacrisis | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

¹⁶ EMN, OECD (2020). *Inform #2 - Impact of Covid-19 on international students in EU and OECD member states.* [Onderzoek: Grote impact Covid-19 op internationale studenten in EU- en OECD-landen | EMN Nederland - Europees Migratienetwerk Nederland \(emnetherlands.nl\).](#)

een visum voor lang verblijf (mvv) ophalen in het land van herkomst, wat wegens alle reisrestricties lang niet altijd mogelijk was.¹⁷ Pas op 16 april 2021 kondigde de IND op haar website op dit punt versoepelingen aan. Bezwaren in visumzaken werden versneld en groepsgewijs afgedaan zonder in te gaan op de gronden van het bezwaar en de individuele situatie.¹⁸ Nederland hield ook vast aan de regel dat ontslag van arbeids- en kennismigranten het verlies van hun verblijfsrecht betekent.¹⁹

Om het migratiesysteem in een volgende crisissituatie goed te kunnen laten doorwerken, moeten plannen voor verschillende noodscenario's klaarliggen en kunnen worden uitgevoerd. Dat kan alleen als op adequate schaal extra, multi-inzetbare opvangcapaciteit wordt aangehouden. Ook moeten werkprocessen flexibel worden ingericht, zodat ze snel kunnen worden aangepast als dat nodig is. Tot slot vraagt dit om een flexibele opstelling ten aanzien van overmacht situaties waar migranten als gevolg van de crisis in terecht kunnen komen.

Les 2: Veel vitale sectoren in Nederland zijn afhankelijk van migranten

In tegenstelling tot asielmigranten troffen arbeidsmigranten hier in het voorjaar van 2020 géén dichte deur. Sterker nog, ze werden binnengehaald alsof er geen corona bestond. De asperges moesten immers van het land. Op 4 april 2020 kwam in het nieuws dat op Eindhoven Airport dagelijks vier volle vliegtuigen met arbeidsmigranten uit Roemenië landden, die, ondanks de anderhalve meter maatregel die op 15 maart was ingesteld,²⁰ vervolgens in volle busjes werden vervoerd naar dito huisvesting in Nederland en Duitsland.²¹ In het begin van de coronacrisis vreesde men nog dat de voedselproductie in gevaar zou kunnen komen, omdat deze sector (net als andere vitale sectoren) in belangrijke mate afhankelijk is van het werk van migranten.²² De Europese Commissie had werknemers in vitale sectoren op 30 maart 2020 in haar leidraad over het beperken van reisbewegingen naar de EU als uitzonderingscategorie benoemd en bracht op diezelfde dag richtsnoeren uit om het vrij verkeer van werknemers binnen de EU gedurende de corona-uitbraak te waarborgen.²³ Al snel bleek dat de voedingssector, mede omdat het werk van migranten doorging, weerbaar genoeg

¹⁷ E. Jansen-Mahfoud (2021). *IND zet vreemdelingen klem*. A&MR 2021 nr. 1.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld rechtbank Den Haag, zittingsplaats Zwolle, zaaknummer AWB 20/4743 en RB Den Haag, zittingsplaats Roermond zaaknummer AWB 20/3107, ECLI:NL:RBDHA:2020:11191.

¹⁹ EMN, OECD (2021), p. 10-11.

²⁰ [Maart 2020: Maatregelen tegen verspreiding coronavirus, intelligente lockdown | Coronavirus tijdlijn | Rijksoverheid.nl](#).

²¹ [Volle vliegtuigen op 'Asperge Airport' Eindhoven; luchthaven worstelt met die 1,5 meter | Eindhoven | ed.nl](#).

²² [The crucial contribution of migrant workers to Europe's coronavirus response | EU Science Hub \(europa.eu\)](#).

²³ Europese Commissie. 30 maart 2020. Leidraad voor de uitvoering van de tijdelijke beperking van niet-essentiële reizen naar de EU, het faciliteren van doorreisregelingen voor de repatriëring van EU-burgers, en de gevolgen voor het visumbeleid. (C 2020/2050); Richtsnoeren betreffende de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers tijdens de uitbraak van COVID-19 (2020/C 102 I/03). [COVID-19 - Guidance on the implementation of the temporary restriction on non-essential travel to the EU, on the facilitation of transit arrangements for the repatriation of EU citizens, and on the effects on visa policy | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](#).

was om de coronacrisis het hoofd te bieden.²⁴ Dit ging wel vaak ten koste van hun veiligheid en gezondheid (zie les 3).

De Nederlandse gezondheidszorg bleek minder weerbaar te zijn tegen de onverwachte schok van een pandemie. Het tekort aan met name ic-verpleegkundigen was een groot probleem, dat nog steeds niet is opgelost. Slechts door de Duitse bereidheid om Nederlandse coronapatiënten over te nemen en door het uitstellen van veel niet-acute operaties kon een 'code zwart'-scenario tot nu toe worden voorkomen, zodat nog geen keuzes hoefden te worden gemaakt over welke patiënten wel en niet een plek krijgen op de ic. Sommige lidstaten van de EU namen maatregelen om via migratie tekorten aan arbeidskrachten in de gezondheidszorg te verminderen.²⁵ Nederland niet. Nederland slaagde er ook niet in om al aanwezige migranten in Nederland met een zorgachtergrond in te zetten, vooral doordat de sector bleef vasthouden aan veel formele vereisten.²⁶ In onze verkenning 'Van asielzoeker naar zorgverlener' concludeerden we dat het Nederlandse migratie-, inburgerings- en integratiebeleid te veel obstakels opwerpt voor asielmigranten die willen en kunnen bijdragen aan een meer weerbare en wendbare gezondheidszorgsector.

De voedingssector kon mede door de blijvende inzet van arbeidsmigranten blijven draaien. De zorgsector kwam daarentegen onder een ongekend hoge druk te staan en kampt nog steeds met grote tekorten. Het wordt hoog tijd om het potentieel van hier al aanwezige migranten met een zorgachtergrond beter te benutten.

Les 3: Als het onverwachte gebeurt, zijn humaniteit en solidariteit een goede leidraad voor handelen

Een andere les die we uit de coronacrisis kunnen trekken is, dat, als het onverwachte gebeurt, humaniteit en solidariteit goede leidraden zijn voor het nemen van besluiten en het vormen van (crisis)beleid.

Een crisis heeft vaak een grotere impact op mensen in kwetsbare posities. Dat geldt ook voor de coronacrisis en veel migranten. Zij verloren vaker hun onzekere baan, moesten vaker werken in onveilige omstandigheden en hun kinderen werden relatief harder geraakt door sluiting van scholen, buurthuizen, kinderopvangcentra en sportclubs.²⁷ Migrant zonder verblijfsrecht, vaak al onzichtbaar, werden met de dreiging van een besmettelijke ziekte nog kwetsbaarder. Om te voorkomen dat

²⁴ P. Martin, UC Davis (2020) *Food Supply Resilience and Migrant Workers*. [Migrants and Systemic Resilience: A Global COVID19 Research and Policy Hub \(Mig-Res-Hub\) - Migration Policy Centre - MPC](#).

²⁵ EMN, OECD (2021). *The impact of covid-19 in the migration area in EU and OECD Countries*. EMN OECD Umbrella Inform. [Umbrella inform | Migration and Home Affairs \(europa.eu\)](#) p. 13.

²⁶ ACVZ (mei 2021), Van asielzoeker naar zorgverlener. Arbeidsdeelname van asielmigranten in de zorgsector. [Verkenning: 'Van asielzoeker naar zorgverlener' | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken; 'Ik denk dat niemand mij zal bellen' - De Groene Amsterdammer](#).

²⁷ EMN, OECD (2021), p.35; *Kamerstukken II 2020/21 32824 25295 nr.328*; M. Kremer (2020) *A better work strategy is necessary for resilient societies and economies*. [Migrants and Systemic Resilience: A Global COVID19 Research and Policy Hub \(Mig-Res-Hub\) - Migration Policy Centre - MPC](#).

migranten zonder verblijfsrecht onder de radar zouden verdwijnen en zo een extra risico zouden lopen op besmetting met en verspreiding van het virus, werden zij in sommige landen gelegaliseerd. In Nederland waren zij vooral aangewezen op hulp van gemeenten en ngo's.²⁸

De coronacrisis zette ook misstanden in de schijnwerpers in de arbeidsomstandigheden van migranten, onder meer in de vleesverwerkende industrie, en in hun huisvesting. Dit leidde tot de instelling van het 'Aanjaagteam arbeidsmigranten' dat al op 30 oktober 2020 met vijftig aanbevelingen kwam om de situatie van arbeidsmigranten in Nederland te verbeteren.²⁹ Mede door de demissionaire status van het huidige kabinet, is er met die aanbevelingen nog niet veel gebeurd.

Ook inburgeraars en statushouders zijn zwaar getroffen door de coronacrisis. Zoals minister Koolmees in zijn brief van 11 juni 2021 schreef: *"Reeds kwetsbare groepen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, zoals statushouders, blijken door corona nog meer getroffen. Zij hebben meer problemen dan andere groepen. Zij hebben minder vaak werk en zijn vaker uitkeringsafhankelijk. Daarbij komt dat nieuwkomers een taalachterstand hebben en vaak moeite hebben met het beheersen van de Nederlandse taal. Corona heeft het leren van de taal verder bemoeilijkt en vertraagd. Door het beleid gericht op de beperking van contacten is het voor deze groep, waarvan een groot deel nog bezig is een plekje voor zichzelf te vinden in de samenleving, nog moeilijker geworden."* Koolmees kondigde een aantal maatregelen aan die de gevolgen van de coronacrisis voor deze migranten moeten verzachten. Zo is de termijn voor inburgering verlengd en is er extra geïnvesteerd om de examencapaciteit op te schroeven. De mogelijkheden voor het volgen van afstandsonderwijs zijn verruimd en analfabete inburgeraars kunnen als kwetsbare groep meer dagen fysiek onderwijs volgen. Daarnaast is er een aantal algemene maatregelen die ook migranten, waaronder statushouders, kunnen ondersteunen, zoals de steun- en herstelpakketten die de negatieve economische gevolgen van de coronacrisis zoveel mogelijk moeten beperken. De minister zet onder meer in op maatwerktrajecten voor de begeleiding van statushouders naar werk.³⁰

De coronacrisis heeft, kortom, laten zien dat veel migranten extra kwetsbaar zijn als hun bestaanszekerheid wordt bedreigd of hun dagelijks leven anderszins ernstig wordt verstoord. Dat besef moet de basis vormen voor de aanpak van hun problemen. Dat is niet alleen in hun belang, maar ook in het belang van Nederland, dat baat heeft bij migranten die actief deelnemen aan de samenleving.

²⁸ [Onge-documenteerden tijdens coronacrisis beter beschermen - FairWork.](#)

²⁹ [Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten komt met tweede advies | Nieuwsbericht | Rijksoverheid.nl.](#)

³⁰ *Kamerstukken II 2020/21 32824 25295 nr.328.*

Les 4: De versnelde digitalisering kan gevolgen hebben voor migratiepatronen en tot andere vormen van migratiemanagement leiden

Als gevolg van de pandemie hebben veel mensen gedurende lange tijd samengewerkt zonder op dezelfde plaats te zijn, ook migranten. Veel kenniswerkers keerden terug naar hun thuisland om van daaruit te blijven werken.³¹ Een Nederlands bedrijf kan gemakkelijk een Spanjaard inhuren zonder dat hij of zij naar Nederland hoeft te komen. Digitalisering vervangt zo migratie, vooral in niet-vitale beroepen. Met als mogelijk gevolg dat vooral de hoger opgeleiden - die nu vaak thuiswerken - niet meer hoeven te migreren om elders te werken.³² Ook zijn er inmiddels landen (waaronder Kroatië, Estland, en Griekenland) die visa en verblijfsvergunningen verstrekken aan 'digitale nomaden'. Deze landen bieden niet-EU-burgers de mogelijkheid legaal in hun land te verblijven en tegelijkertijd in een ander land te werken. Meerdere landen onderzoeken momenteel de relatie tussen internationaal telewerken, fiscale kwesties en verblijfsrechten.³³ De segmentatie in de economie zou wel eens tot gevolg kunnen hebben dat de migratie van lager tot middelbaar opgeleiden naar Nederland toeneemt en die van hoger opgeleiden gaat afnemen. Ook zouden hoger opgeleiden uit Nederland ervoor kunnen kiezen in Nederland te blijven werken, maar zich elders te vestigen.

Ook op het terrein van migratiemanagement is zichtbaar dat de coronacrisis heeft geleid tot een versnelde acceptatie van digitale communicatiemiddelen en -processen.³⁴ Zo bleek het in de asielprocedure weliswaar lastig, maar niet onmogelijk, op afstand te werken. Mogelijk kan ook het reguliere migratieproces versneld worden door meer gebruik te maken van nieuwe online of geautomatiseerde tools, zoals onbemande registratieloketten.³⁵ Het gebruik van videoconferentie of telehoren maakt het proces minder locatie gebonden en tot op zekere hoogte flexibeler. Een deel van de procedure zou schriftelijk afgehandeld kunnen worden, zeker bij positieve beslissingen en als er voldoende ondersteunende documentatie is. Belangrijk is dan wel dat de informatie toegankelijk is in de eigen taal en voldoende gebruiksvriendelijk is, ook voor laaggeletterden. Ook is het denkbaar dat asielmigranten die in Griekenland verblijven en die daar lang moeten wachten voor de procedure kan beginnen, door middel van telehoren toegang krijgen tot een effectievere asielprocedure in een andere lidstaat. Er kleven echter ook nadelen aan minder menselijke interactie die met telehoren gepaard gaat, zeker als het gaat om het horen in asiel-

³¹ J. Segeš Frelak, O. Chirita, S. Mananashvili (2021). The impact of covid-19 on talent attraction: An unexpected opportunity for the EU? [The impact of COVID-19 on talent attraction: An unexpected opportunity for the EU? - Website \(icmpd.org\)](#).

³² [Toekomst van migratie kan nog alle kanten uit | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#); J. Segeš Frelak, O. Chirita, S. Mananashvili (2021).

³³ EMN, OECD (2021) p.36.

³⁴ EMN, OECD (2021) p.35

³⁵ MPI (2020). *The Covid-19 Pandemic Suggests the Lessons Learned by European Asylum Policymakers After the 2015 Migration Crisis Are Fading* [The COVID-19 Pandemic Suggests the Lessons Learned... | migrationpolicy.org](#)

humanitaire procedures, waar vaak intieme en traumatische gebeurtenissen aan de orde komen.³⁶

Inburgeraars hebben in de coronaperiode echt veel last gehad van de noodzaak van afstandsonderwijs. Het bereik daarvan was laag en de uitval onder inburgeraars hoog. Omdat toets- en examenlocaties van DUO in bepaalde periodes gesloten waren en de capaciteit van de locaties vanwege de anderhalve meter maatregel niet volledig kon worden gebruikt, daalde het aantal migranten dat slaagde voor het inburgeringsexamen scherp (van 32.579 in 2019 tot 19.061 in 2020.) Het reguliere onderwijs paste zich beter aan de nieuwe situatie aan. De meeste scholen maakten snel, creatief en succesvol gebruik van de mogelijkheden die het internet biedt, zoals lesgeven via een videoverbinding, het op afstand afnemen van toetsen of het combineren van vormen van opvang en onderwijs. Aanbieders van inburgeringsonderwijs bleken niet in staat zich aan te passen aan de nieuwe situatie en door middel van innovatieve oplossingen het onderwijs zoveel mogelijk te laten doorgaan. De infrastructuur voor het inburgeringsonderwijs is door de eerdere (door bezuinigingen gemaakte) keuze voor marktwerking uiterst fragiel gebleken.³⁷ Het kabinet heeft inmiddels maatregelen afgekondigd om de negatieve gevolgen hiervan te verminderen (zie les 3).

Het is niet uitgesloten dat de digitalisering die tijdens de coronacrisis versneld is doorgezet, gevolgen gaat hebben voor de samenstelling van migratiestromen. De verdergaande inzet op digitalisering van werkprocessen en dienstverlening kan ook bijdragen aan een efficiënter migratiemanagement. Het brengt echter ook risico's met zich en kan niet in alle gevallen als volwaardige vervanging van menselijke interactie worden beschouwd.

Les 5: Bij een internationale crisis zoals deze pandemie, met gevolgen voor migratie, moet Europa blijven samenwerken

Er was weinig tot geen samenwerking tussen de lidstaten van de EU bij de aanpak van de coronacrisis, ook niet op het gebied van migratiemaatregelen. Veel beslissingen over mobiliteit, zoals het sluiten van de grenzen, werden, en worden nog steeds, unilateraal genomen. Toen Italië als eerste besloot vluchten vanuit China op te schorten, konden reizigers afkomstig uit dat land eenvoudig via een andere lidstaat toch het Schengengebied inreizen. Hierdoor had de maatregel weinig effect. Veel lidstaten besloten op verschillende momenten eenzijdig de eigen landgrenzen binnen het Schengengebied te sluiten. Het vrij verkeer van personen binnen de Unie werd zo een chaotische en onzekere toestand. De containers die België op de grens met Nederland plaatste, staan nog helder voor ogen. Pas in de zomer van 2021 maakte Europa gezamenlijke afspraken over de

³⁶ We brengen binnenkort een podcast uit over de voor- en nadelen van telehoren in de asielpprocedure.

³⁷ [Corona, onderwijs en inburgering | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

kleurencodes die de ernst van de epidemie in een land definiëren. Ook is een gezamenlijke app voor vaccinatiebewijzen uitgebracht. Lidstaten hanteren echter nog steeds verschillende regels voor onder meer quarantaineverplichtingen en de geldigheidsduur van coronatesten. Mede daardoor is het medio 2021 nog steeds ingewikkeld om binnen het Schengengebied te reizen. Unilaterale maatregelen over het sluiten van grenzen vinden overigens nog steeds plaats. Zo is in Nederland op 1 juni 2021 de wet quarantaineverplichting inreizigers in werking getreden.³⁸ Deze wet geldt voor alle reizigers uit zeer hoog risicogebieden, waaronder EU-lidstaten.

De coronacrisis heeft, tot slot, opnieuw het Europese onvermogen onderstreept vooruitgang te boeken in de samenwerking op het gebied van asiel en het tegengaan van niet gereguleerde migratie. De al jaren voortdurende humanitaire ramp in opvangkampen op de Griekse eilanden duurt tijdens de coronacrisis onverminderd voort. Ondanks een verzoek van de Griekse autoriteiten en een grote maatschappelijke druk weigerde Nederland migranten over te nemen die onder erbarmelijke omstandigheden vastzaten op de Griekse eilanden.³⁹ Inmiddels zijn er ook humanitaire noodsituaties ontstaan aan de grenzen tussen Wit-Rusland, Litouwen en Polen. Tot op de dag van vandaag is er nauwelijks vooruitgang geboekt in de onderhandelingen over het Migratiepact dat de Europese Commissie heeft voorgesteld. Het enige concrete resultaat is dat de lidstaten een akkoord hebben bereikt over de totstandkoming van het Europees asielagentschap, dat het European Asylum Support Office (EASO) moet vervangen.⁴⁰

Een internationale crisis zoals deze pandemie, die grote gevolgen voor migratie heeft, kan geen enkele lidstaat alleen oplossen. Unilaterale beslissingen zijn onvoldoende effectief en leiden tot onduidelijkheid. Dat schaadt het vertrouwen in de werking van de Unie en zet de onderlinge solidariteit tussen lidstaten verder onder druk.

Conclusie


Europa en Nederland moeten zichzelf de vraag stellen hoe migratie als blijvende realiteit een passende en duurzame plek kan krijgen in onze samenleving. Ook moeten we ons voorbereiden op de volgende migratiepiek. We weten niet wanneer die komt en wat de directe aanleiding zal zijn, maar hij komt. We moeten leren van de onverwachte 'stresstest' die corona voor ons migratiesysteem was en nog steeds is. Als die test iets heeft duidelijk gemaakt, is het dat ons migratiesysteem flexibeler moet worden en dat we moeten investeren in verdere digitalisering en technologische innovaties en in effectieve Europese samenwerking. De principes van humaniteit en solidariteit vormen daarbij, zeker in crisistijd, de beste leidraad.⁴¹

³⁸ *Kamerstukken II 2020/21, 19637, nr. 2757.*

³⁹ [Snelle samenwerking in het Europees asielbeleid: Naar een nieuw normaal | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)

⁴⁰ [EASO welcomes agreement establishing EU Agency for Asylum | EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE \(europa.eu\).](#)

⁴¹ [Aandacht voor migratie blijvend nodig in tijden van corona | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.](#)



Bijlage: Het effect van corona op het aantal migranten

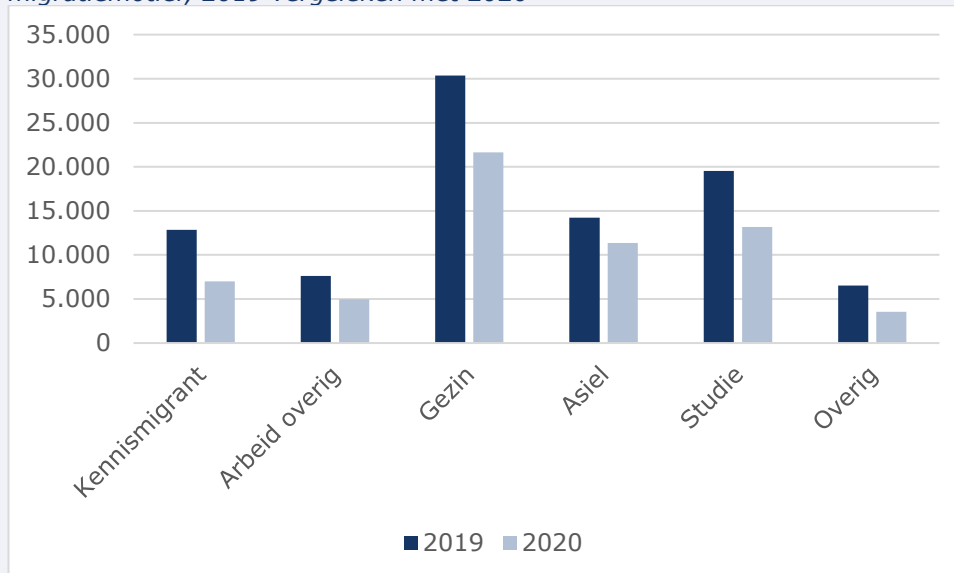
Immigratie naar Nederland in 2020 met 18,5% gedaald ten opzichte van 2019

De immigratie naar Nederland is in 2020 met 18,5% gedaald ten opzichte van 2019. Er immigreerden in 2020 219.250 personen naar Nederland, waarvan er 171.000 niet de Nederlandse nationaliteit hadden.⁴² Dat waren 50.000 minder immigranten dan in 2019, maar nog altijd ruim 15.000 meer dan in 2015.⁴³

Het aantal immigranten met een nationaliteit van de EU of de Europese vrijhandelsassociatie EFTA⁴⁴ daalde met ongeveer 12%, van 178.550 naar 157.560.⁴⁵ De daling was groter onder de groep immigranten met een niet-EU/EFTA nationaliteit (-32%). In 2020 vestigden zich in totaal 61.690 mensen met een niet-EU/EFTA-nationaliteit in Nederland. Omdat de immigratie van mensen met een EU/EFTA-nationaliteit minder hard daalde dan die van mensen met een andere nationaliteit, nam hun aandeel in het totaal toe van 66,4% naar 71,3%.

Voor wat betreft migranten met een niet-EU/EFTA-nationaliteit was de daling in de categorie arbeid als kennismigrant met bijna de helft het grootst. Migratie in de categorie 'overige arbeid', studie en gezin daalde met een derde, het aantal asielmigranten daalde met 20%.

Figuur 1. Immigranten met een nationaliteit van buiten de EU/EFTA naar migratiemotief, 2019 vergeleken met 2020



Bron: [Vooral minder immigranten van buiten de EU in 2020 \(cbs.nl\)](#)

[Naar tabel bij figuur 1](#)

⁴² [Vooral minder immigranten van buiten de EU in 2020 \(cbs.nl\)](#).

⁴³ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021). *De Staat van Migratie 2021* p.28; [Hoeveel immigranten komen naar Nederland? \(cbs.nl\)](#).

⁴⁴ IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland.

⁴⁵ [Vooral minder immigranten van buiten de EU in 2020 \(cbs.nl\)](#).

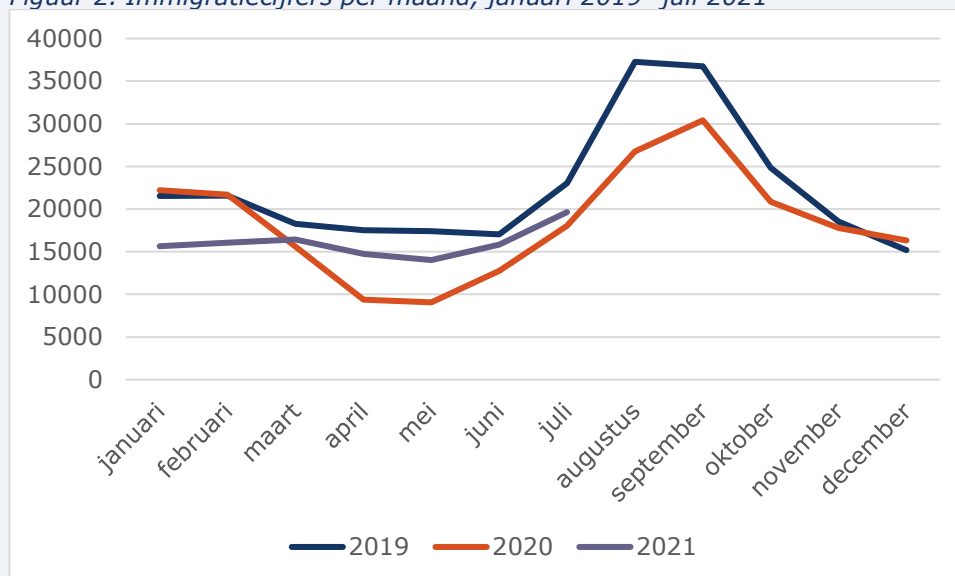
Het aantal asielaanvragen⁴⁶ in Nederland daalde met 39%, van 25.200 in 2019 naar 15.255 in 2020. Dit was een groter dan gemiddelde daling in vergelijking met de hele EU (-32%). Het aantal openstaande asielzaken daalde met 15% naar 17.130.⁴⁷

Overigens nam ook de emigratie in 2020 af ten opzichte van 2019: van 161.028 naar 151.671, een daling van ongeveer 6%.⁴⁸

In 2021 weer een stijging van immigratie

Als we de totale immigratiecijfers per maand vanaf 2019 vergelijken dan zien we dat het aantal immigranten in de eerste zeven maanden van 2021 nog steeds lager is dan in de eerste zeven maanden van 2019. Wel zijn de maandcijfers sinds april 2021 weer hoger dan in dezelfde periode in 2020, het begin van de coronacrisis.

Figuur 2. Immigratiecijfers per maand, januari 2019- juli 2021



Bron: CBS [StatLine - Bevolkingsontwikkeling; maand en jaar \(cbs.nl\)](https://statline.cbs.nl)

[Naar tabel bij figuur 2](#)

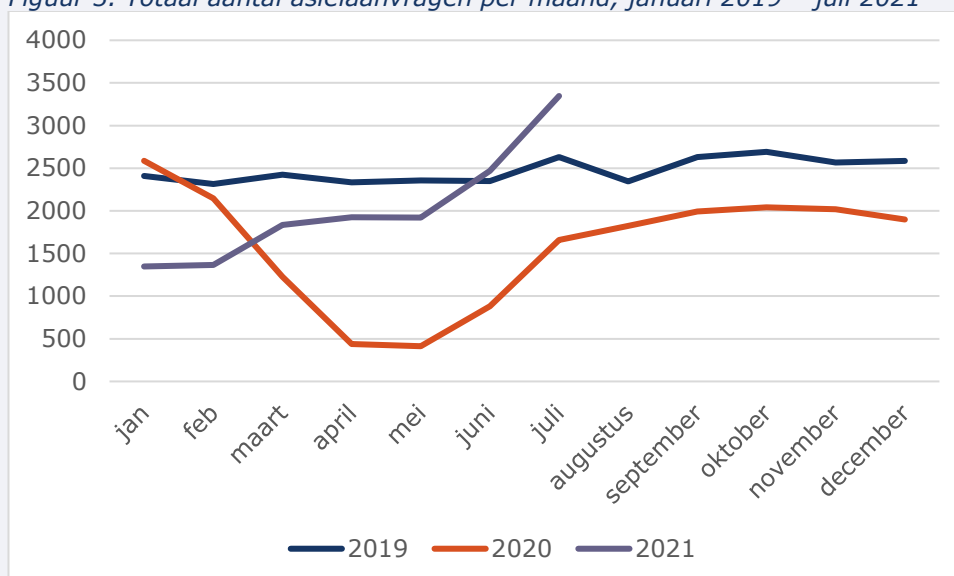
Het totaal aantal asielaanvragen lag in de eerste vijf maanden van 2021 nog onder het niveau van 2019, maar begon daarna te stijgen. In juli 2021 werden meer asielaanvragen ingediend dan in juli 2019.

⁴⁶ De CBS-cijfers in figuur 1 zijn gebaseerd op inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP). Een asielzoeker mag zich in de regel pas na vergunningverlening in de BRP inschrijven of als hij of zij langer dan 6 maanden in procedure is.

⁴⁷ EASO. Europe 2020 Asylum Trends. [EASO Asylum Report 2021: COVID-19 exposes strengths and weaknesses of EU asylum systems | EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE \(europa.eu\)](https://easo.europa.eu/easo-2020-asylum-trends).

⁴⁸ [Hoeveel immigranten komen naar Nederland? \(cbs.nl\)](#).

Figuur 3. Totaal aantal asielaanvragen per maand, januari 2019 – juli 2021



Bron: [Asylum Trends | Immigration and Naturalisation Service \(IND\)](#)

[Naar tabel bij figuur 3](#)

De IND berichtte op 6 september dat het aantal buitenlandse studenten van buiten de EU/EFTA in september 2021 weer met 10% gestegen was ten opzichte van 2019. Eind juli waren 15.110 aanvragen ontvangen.⁴⁹

Minder terugkeer van vertrekplichtige vreemdelingen en minder vreemdelingenbewaring

De uitvoering van het terugkeerbeleid is door de coronacrisis onder druk komen te staan. In de eerste fase van de crisis vormden de beschikbaarheid van het vliegverkeer en gesloten grenzen de grootste belemmeringen. Staatssecretaris Broekers-Knol rapporteerde op 7 juli 2021 dat het vertrekproces in toenemende mate hinder ondervindt van testvereisten, die nagenoeg alle relevante landen stellen. Er bestaat geen wettelijke basis voor het afdwingen van medewerking aan de afname van een coronatest. Tot medio juni 2021 waren circa 550 vluchten in het kader van terugkeer geannuleerd omdat de migrant weigerde mee te werken aan een coronatest. Ook zijn in de periode medio maart-medio juni 2021 ongeveer 120 bewaringen om die reden opgeheven. De staatssecretaris vermoedt ook dat tientallen Dublinzaken zijn verlopen omdat er geen coronatest kon worden afgenomen en wijst erop dat het mogelijk is dat herkomstlanden in de toekomst een vaccinatiebewijs voorwaardelijk zullen maken aan de terugname van hun burgers.⁵⁰

Als gevolg van de belemmeringen in de uitvoering van het terugkeerbeleid is het vertrek van vreemdelingen die niet rechtmatig in Nederland verblijven in 2020 met

⁴⁹ [IND ziet forse toename van aanvragen studievergunningen door studenten van buiten de EU | Immigratie- en Naturalisatiedienst \(IND\)](#).

⁵⁰ *Kamerstukken II 2020/21, 19637, nr. 2757.*

27% gedaald, van 25.660 personen in 2019 naar 18.780 personen in 2020. De daling was het grootst bij het gedwongen vertrek (-41%) en het vertrek zonder toezicht (-30%).⁵¹ Het aantoonbaar zelfstandig vertrek bleef nagenoeg gelijk. Een afgeleid effect is dat de instroom in vreemdelingenbewaring in 2020 met 38% is gedaald ten opzichte van 2019.⁵²

Midden- en langetermijneffect van de coronacrisis op migratie mogelijk gering

Het CBS denkt dat als gevolg van de coronacrisis de immigratiecijfers nog enkele jaren lager zullen blijven dan vóór de crisis werd verwacht, maar dat op de lange termijn (vanaf 2025) het effect gering is en we een immigratiecijfer van ongeveer 293.000 per jaar kunnen verwachten (daar staat een emigratiecijfer van 234.000 tegenover). Het CBS baseert de immigratieprognose onder meer op de economische conjunctuur, internationale conflicten, de Brexit en de voortdurend stijgende trend van immigratie uit andere Europese landen.⁵³ Ook ICMPD verwacht dat de immigratie naar Europa na de pandemie weer snel zal toenemen, als de grenscontroles verminderen en de economische groei weer aantrekt, en waarschuwt dat de EU daarop voorbereid moet zijn.⁵⁴ De onzekerheid over de toekomst van migratie is echter groot: het kan eigenlijk nog alle kanten uit.⁵⁵ En de coronacrisis heeft opnieuw bewezen dat onverwachte ontwikkelingen een grote invloed kunnen hebben op migratietrends.⁵⁶

⁵¹ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2021), p.111, fig. 99.

⁵² Ibid p. 109, fig. 97.

⁵³ [Bevolkingsprognose 2020-2070: \(cbs.nl\)](#).

⁵⁴ ICMPD (2021) *Annual report 2020*, p. 7.

⁵⁵ [Toekomst van migratie kan nog alle kanten uit | Nieuwsbericht | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#); [Eindrapport Verkenning Bevolking 2050 | NIDI](#).

⁵⁶ Zie ook: [Toekomstverkenning: Op weg naar 2030 | Publicatie | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken](#).

Tabel bij figuur 1. Immigranten met een nationaliteit van buiten de EU/EFTA naar migratiemotief, 2019 vergeleken met 2020

Jaar	Kennismigrant	Arbeid overig	Gezin	Asiel	Studie	Overig
2019	12.835	7.605	30.350	14.245	19.520	6.515
2020	6.990	4.980	21.650	11.365	13.160	3.540

[Terug naar figuur 1](#)

Tabel bij figuur 2. Immigratiecijfers per maand, januari 2019- juli 2021

Maand	2019	2020	2021
januari	21.543	22.220	15.663
februari	21.595	21.695	16.053
maart	18.260	15.610	16.439
april	17.536	9.365	14.740
mei	17.423	9.066	14.023
juni	17.055	12.740	15.832
juli	23.043	18.042	19.644
augustus	37.265	26.747	
september	36.754	30.408	
oktober	24.846	20.861	
november	18.555	17.783	
december	15.189	16.316	

[Terug naar figuur 2](#)

Tabel bij figuur 3. Totaal aantal asielaanvragen per maand, januari 2019 – juli 2021

Maand	2019	2020	2021
januari	2.409	2.587	1.348
februari	2.315	2.146	1.365
maart	2.423	1.226	1.834
april	2.334	439	1.927
mei	2.358	413	1.920
juni	2.349	883	2.468
juli	2.631	1.658	3.347
augustus	2.347	1.825	
september	2.629	1.994	
oktober	2.692	2.043	
november	2.568	2.019	
december	2.584	1.899	

[Terug naar figuur 3](#)