

Van crisisaanpak naar toekomstgericht migratiebeleid

NOTITIE VOOR TWEDE KAMERVERKIEZINGEN 29 OKTOBER 2025

1. EEN TOEKOMSTGERICHT, SAMENHANGEND EN MAATSCHAPPELIJK VERANKERD MIGRATIEBELEID

Nederland heeft behoefte aan een migratiebeleid dat toekomstbestendig, samenhangend en stevig verankerd is in de samenleving. Een toekomstbestendig beleid betekent dat Nederland op een realistische, proactieve en op feiten gestoelde manier inspeelt op de uitdagingen en kansen die migratie op de korte en lange termijn met zich meebrengt. Daarbij is het van belang dat migratie niet als losstaand thema wordt benaderd. Beleidskeuzes moeten in samenhang worden gemaakt met andere domeinen, zoals (de inrichting van) de arbeidsmarkt, zorg, huisvesting en veiligheid. Die samenhang is ook nodig op alle niveaus: lokaal, nationaal, Europees en internationaal, zeker omdat migratie samenhangt met geopolitieke spanningen, klimaatverandering en demografische uitdagingen. Verankering in de samenleving vraagt om beleid dat aansluit bij wat leeft onder inwoners van Nederland, en dat inzet op wederkerigheid: op relaties tussen nieuwkomers en bestaande gemeenschappen, waarin begrip, betrokkenheid en verantwoordelijkheid centraal staan.

Om tot een duurzaam migratiebeleid te komen, is het bovendien noodzakelijk af te stappen van crisistaal en ad-hoc maatregelen en alle facetten van migratie en verschillende perspectieven, belangen en zorgen mee te nemen. Dat kan alleen als rust en realisme leidend zijn, gevoed door betrouwbare cijfers en gebaseerd op feiten. Dat creëert de voorwaarden voor een gedeeld begrip van de opgave. Het maakt het ook mogelijk om op een beheerste en voorspelbare manier beleid te voeren over de aard en omvang van migratie die ons land aankan, nodig heeft en dus wenst.

Om hieraan bij te dragen, heeft de Adviesraad Migratie voor de programmacommissies en de verkiezingsdebatten van de Tweede Kamerverkiezingen van 29 oktober 2025 de belangrijkste aanbevelingen van recente adviezen op een rij gezet.

2. ARBEIDSMIGRATIE: VERDER KIJKEN DAN ECONOMISCHE BELANGEN

Nederland kan meer grip krijgen op arbeidsmigratie door te kiezen voor een arbeidsmigratiebeleid dat niet alleen draait om economische groei, maar om brede welvaart. Daarbij wordt ook rekening gehouden met maatschappelijke kosten en baten.

Voer een bredewelvaartstoets in

- Voer een puntenstelsel in voor arbeidsmigranten van buiten de EU waarmee hun bijdrage aan brede welvaart wordt getoetst. Die 'bredewelvaartstoets' kan de huidige toetsing op basis van de Wet arbeid vreemdelingen en de kennismigrantenregeling vervangen. Een bredewelvaartstoets zorgt voor meer gerichte arbeidsmigratie die goed is voor migranten zelf, landen van herkomst en onze samenleving.

Stuur arbeidsmigratie uit de EU meer via 'indirect beleid'

- Arbeidsmigratie vanuit de EU kan meer gestuurd worden dan vaak wordt gedacht: vooral via 'indirect beleid' op andere beleidsterreinen, zoals het economische structuurbeleid, het arbeidsmarktbeleid, volkshuisvestingsbeleid of fiscaal beleid. Ook op deze terreinen kan expliciet rekening worden gehouden met de (mogelijke) gevolgen van het beleid voor de aard en omvang van arbeidsmigratie. Bij dit indirecte beleid zou tevens rekening moeten worden gehouden met de effecten op brede welvaart.

Pak doorgeschoten flexibilisering van de arbeidsmarkt aan

- Eén manier om arbeidsmigratie uit de EU indirect beter te reguleren is om de flexibilisering van de arbeidsmarkt tegen te gaan. Dat kan onder meer door:
 - 1) Flexibele arbeidsovereenkomsten uit te sluiten in sectoren waar veel misstanden voorkomen
 - 2) De rechtspositie van arbeidsmigranten te versterken door de wettelijke ketenaansprakelijkheid uit te breiden naar alle arbeidsomstandigheden.
- In Nederland worden veel arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten gedetacheerd. Dat zijn steeds vaker migranten van buiten de EU. In 2022 werden er slechts 4.000 werkvergunningen afgegeven voor arbeidsmigranten van buiten de EU, maar werkten er bijna 22.500 *gedetacheerde* arbeidsmigranten van buiten de EU in Nederland. Door deze sluiproute krijgen veel arbeidsmigranten niet het loon, de arbeidsvoorwaarden en de sociale zekerheid waar ze eigenlijk recht op hebben. Dat opent de deur naar arbeidsuitbuiting. Dit kan worden tegengegaan door in te zetten op maatregelen die flexibilisering van de arbeidsmarkt tegengaan (zie hierboven) en door hier actief betere afspraken over te maken in EU-verband.

Reguleer migratie beter via partnerschappen met landen van buiten de EU

- Migratiepartnerschappen zijn duurzaam als ze rechtmatig, wederzijds voordelig en effectief zijn. Die partnerschappen kunnen ook over asiel- en arbeidsmigratie gaan. Partnerschappen met derde landen voor specifieke 'vakmigranten' vanaf mbo niveau-3 kunnen in specifieke sectoren die bijdragen aan brede welvaart helpen tegen huidige en toekomstige personeelstekorten.

Bronnen

- Adviesraad Migratie, [Zorgvuldig arbeidsmigratiebeleid](#) (2022)
- Adviesraad Migratie, [Geen derderangsburgers](#) (2024)
- Adviesraad Migratie, [Afgewogen arbeidsmigratie](#) (2024)
- Adviesraad Migratie, [Adviesvraag Migratiepartnerschappen](#) (2025)

3. ASIELMIGRATIE: UIT DE CRISISSTAND

Het aantal asielmigranten dat naar de EU en Nederland komt, schommelt altijd. Dat draagt bij aan het beeld dat migratie 'ons overkomt'. Nederland kan meer grip op asielmigratie krijgen door zich er beter op voor te bereiden. Daarvoor moeten we uit de crisisstand komen en asielbeleid maken dat ook in de toekomst goed werkt.

Geef prioriteit aan de uitvoering van het Asiel- en migratiepact

- Het Asiel- en migratiepact van de EU dat op 12 juni 2026 in werking treedt, biedt kansen. Het is bedoeld om rechtsstelsels en praktijken in de lidstaten beter op elkaar af te stemmen en een evenwichtigere verdeling van asielmigranten over lidstaten te bevorderen. Het pact gaat leiden tot grote aanpassingen van nationale asielsystemen, ook in Nederland. De uitvoering in de asielketen staat al langer onder druk. Daarom moet de komende jaren prioriteit worden gegeven aan de invoering van het pact. Extra wet- en regelgeving die verdergaat dan waar het pact Nederland toe verplicht en die het traject voor invoering van het pact doorkruist, is nu niet verstandig.

Organiseer de asielopvang als gewone maatschappelijke opgave en behoud de Spreidingswet

- Of er nu veel of weinig asielmigranten naar Nederland komen: hun opvang moet goed worden geregeld. De continue crisismodus gaat ten koste van de kwaliteit van de opvang, bezorgt asielzoekers en statushouders een valse start, is financieel onhoudbaar en zet het draagvlak voor de opvang voortdurend onder druk. Wat nodig is, zijn heldere afspraken over de verdeling van het aantal opvangplekken, zoals geregeld in de Spreidingswet, en een realistische begroting op basis van een minimum aan opvangplekken (buffer). Burgers moeten tijdig betrokken worden bij de vraag hoe de opvang met lokaal draagvlak kan worden georganiseerd.

Waarborg fundamentele rechten met doordacht, goed gemotiveerd en samenhangend beleid

- Er liggen grote maatschappelijke opgaven als het gaat om het opvangen van asielzoekers en het huisvesten van statushouders. En de asielketen is al tijden overbelast. De urgentie om daar iets aan te doen is groot. Snellere en betere asielprocedures zijn noodzakelijk zodat mensen die mogen blijven zo snel mogelijk deel kunnen uitmaken van onze samenleving en mensen die hier niet mogen blijven sneller vertrekken. Ook en juist onder deze omstandigheden moeten (noodzaak en effectiviteit van) maatregelen die de rechtsbescherming van asielmigranten wezenlijk veranderen of inperken en die grote (negatieve) effecten hebben op de verblijfsrechtelijke positie van statushouders, zorgvuldig worden gemotiveerd.

Bronnen

Adviesraad Migratie, [Pieken en dalen](#) (2017)

Adviesraad Migratie & Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB), [Asielopvang uit de crisis](#) (2022)

Adviesraad Migratie, [Brief over de wettelijke adviestaak van de Adviesraad](#) (2024)

Adviesraad Migratie, [Advies over Asielnoodmaatregelenwet](#) (2025)

Adviesraad Migratie, [Advies over tweestatusstelsel](#) (2025)

Adviesraad Migratie, [Advies verbod voorrang huisvesten statushouders](#) (2025)

Adviesraad Migratie & ROB, [Asielopvang als maatschappelijke opgave](#) (2025)

Adviesraad Migratie, [Reactie op contourennota intrekking Spreidingswet](#) (2025)

Adviesraad Migratie, [Advies over invoering EU-Asiel- en migratiepact](#) (2025)

4. INVESTEREN IN SAMENLEVEN

Nederland is een migratiesamenleving. De toegenomen diversiteit is een verrijking, maar leidt ook tot bezorgdheid over migratie. Die zorgen moeten serieus worden genomen. Dat vraagt om blijvende inspanningen, zowel van migranten als van de ontvangende samenleving.

Bevorder kwaliteit en effectiviteit van het inburgeringsbeleid

- Goede inburgering is in het belang van migranten en de ontvangende samenleving. Net als bij andere publieke diensten als basisonderwijs en gezondheidszorg moet de kwaliteit ervan worden geborgd. Dit kan door de onderwijsinspectie toezicht te laten houden op het inburgeringsonderwijs. De effectiviteit van de inburgering kan worden verbeterd door in plaats van boetes voor niet tijdige inburgering mensen te stimuleren het naar hun leervermogen hoogst haalbare taalniveau te bereiken.

Talenten benutten van migranten die hier al zijn

- Nederland heeft een onbenut arbeidspotentieel van ongeveer 330.000 migranten. Dat is bijna driekwart van alle openstaande vacatures. Als meer asielmigranten, gezinsmigranten en Oekraïense ontheemden werken, levert dat

brede maatschappelijke winst op. Een goede opleiding en kennis van de Nederlandse taal zijn daarvoor cruciaal, net als snellere erkenning van buitenlandse diploma's. Om ervoor te zorgen dat arbeidsmigranten op hun eigen niveau kunnen werken, moet er ook geïnvesteerd worden in hun doorstroming. Zo worden hun talenten optimaal benut.

Goed taalonderwijs voor arbeidsmigranten

- Het huidige taalonderwijs voor arbeidsmigranten schiet tekort. Goed taalonderwijs is van groot belang om goed te kunnen communiceren met burens en beter werk te krijgen. Te lang is ervan uitgegaan dat investeren in samenleven met arbeidsmigranten niet nodig was omdat ze hier tijdelijk zijn, maar een deel van hen blijft. De overheid moet ervoor zorgen dat iedereen toegang heeft tot goed taalonderwijs, dus ook arbeidsmigranten. Werkgevers moeten daar aan meebetalen en er werktijd voor beschikbaar stellen.

Statushouders zo huisvesten dat ze kunnen meedoen

- Reguliere woningzoekenden en spoedzoekers: iedereen wil en heeft recht op goede huisvesting. De overheid moet alles in het werk stellen om tot versnelde woningbouw te komen. Voor statushouders is stabiele huisvesting - weg uit de asielopvang - cruciaal voor een goede herstart in Nederland. Eventuele 'doorstroomlocaties' moeten zo worden ingericht dat statushouders zo snel mogelijk kunnen meedoen in de samenleving. Dus woonruimte in de wijk, waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en echt kunnen meedoen.

Ontmoetingen stimuleren en faciliteren

- Contact tussen migranten en de ontvangende samenleving - op het werk, in de buurt, op het schoolplein - zorgt ervoor dat mensen elkaar leren kennen en beter begrijpen. Dergelijke ontmoetingen moeten meer worden gestimuleerd en gefaciliteerd. In alle gemeenten moeten fysieke plekken voor praktische ondersteuning, participatie en ontmoeting zijn.

Oekraïense ontheemden perspectief bieden

- Oekraïense ontheemden verkeren permanent in onzekerheid over hun verblijfsrecht. Als zekerheid geven via EU-afspraken niet lukt, moet gewerkt worden aan een nationale oplossing. Maar ook nu kan al meer gedaan worden aan het verbeteren van het welzijn van Oekraïners in ons land, zoals het openstellen van zzp-mogelijkheden, cultuursensitieve hulp bij mentale problemen en het bevorderen van onderwijskansen voor jongeren. Dat laatste kan bijvoorbeeld door te regelen dat Oekraïense studenten niet langer het collegegeld voor niet-EU-studenten hoeven te betalen (tussen €6.000 en €20.000, afhankelijk van het programma en de onderwijsinstelling), maar het tarief voor burgers van de EU (€2.600).

Bronnen

Adviesraad Migratie, [Inburgering is geen bijzaak](#) (2021)

Adviesraad Migratie, [Langetermijnvisie ontheemden Oekraïne](#) (2022)

Adviesraad Migratie, [Een huis voor statushouders](#) (2022)

Adviesraad Migratie, [De prijs van tijdelijkheid](#) (2023)

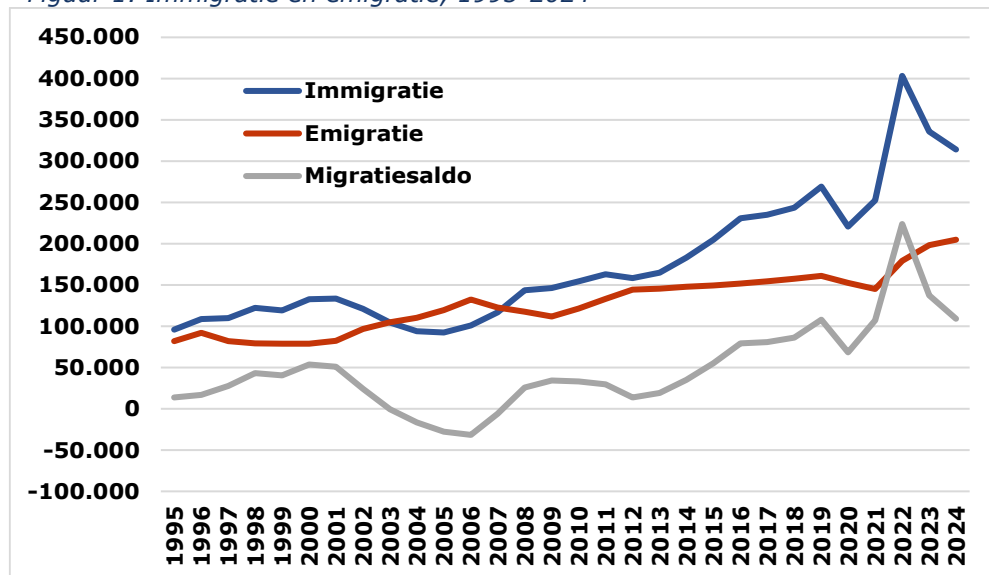
Adviesraad Migratie, [Advies verbod voorrang huisvesten statushouders](#) (2025)
 Adviesraad Migratie, [Reactie op contourennota intrekking Spreidingswet](#) (2025)
 Adviesraad Migratie, [Investeren in samenleven](#) (2025)
 Adviesraad Migratie, [Talenten benutten](#) (2025)
 Adviesraad Migratie, [Vanuit kwetsbaarheden naar kansen](#) (2025)

Bijlage: Migratie in cijfers

Toename van inwoners Nederland door positief migratiesaldo (figuur 1)

- Over de periode 1995-2024 vestigden zich 5,3 miljoen mensen in Nederland. In diezelfde periode vertrokken er 3,8 miljoen mensen.¹
- Nederland kent sinds ongeveer 2008 een positief migratiesaldo.
- In 2022 was er een uitzonderlijke piek in het migratiesaldo. Dat kwam vooral door de komst van ruim 100.000 Oekraïense ontheemden.

Figuur 1: Immigratie en emigratie, 1995-2024



Bron: [CBS StatLine](#), bewerking Adviesraad Migratie

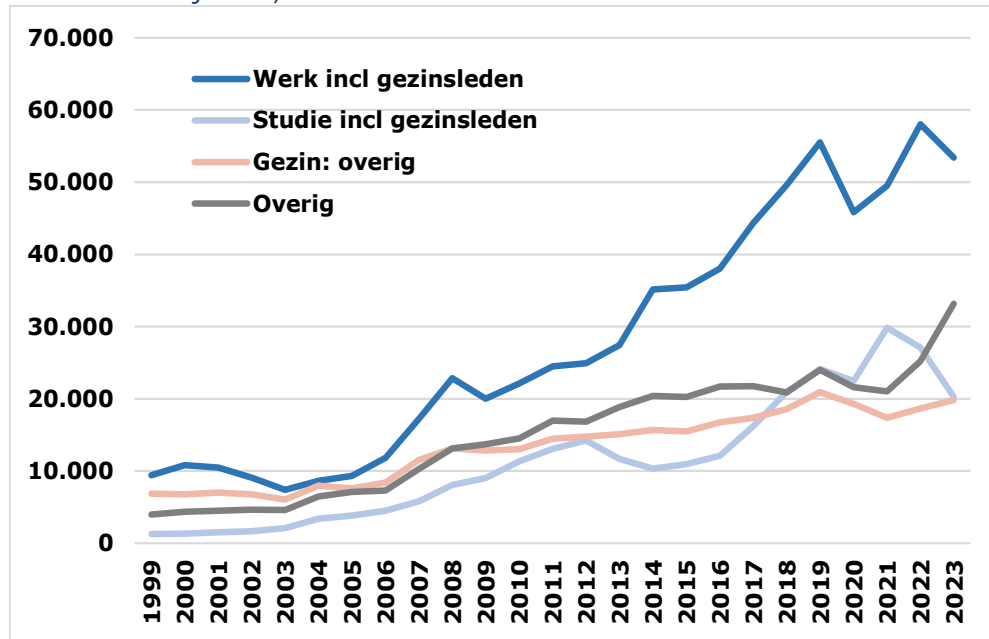
Stijgende trend in EU-migratie vlakkt af (figuur 2)

- Sinds de uitbreiding van de EU in 2004 en 2007 is de migratie van EU-burgers naar Nederland geleidelijk sterk gestegen. Los van een 'dip' door de coronapandemie, zien we een vrijwel continue, opgaande lijn voor alle vormen van migratie vanuit de EU naar Nederland.² Wel lijkt de stijging af te vlakken.

¹ De cijfers zijn inclusief migratie van personen met de Nederlandse nationaliteit.

² Met EU bedoelen we alle lidstaten van de EU inclusief de EFTA-landen (Noorwegen, Zwitserland, Liechtenstein en IJsland). Voor de leesbaarheid schrijven we steeds EU in plaats van EU/EFTA.

Figuur 2: Migratie van EU-burgers naar Nederland (exclusief Nederlanders) naar verblijfsdoel, 1999-2023³

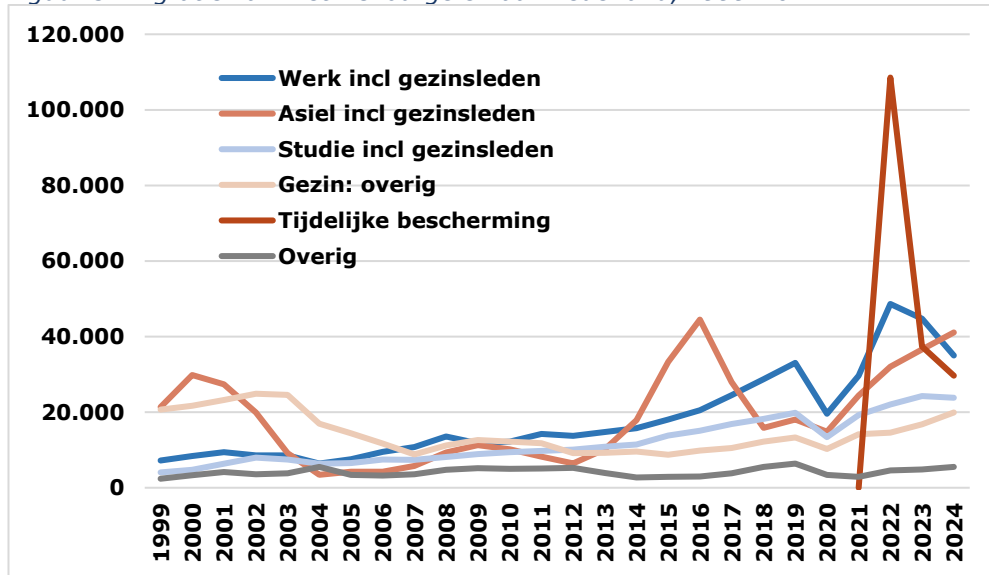


Bron: [CBS StatLine](#), bewerking Adviesraad Migratie⁴

Schommelingen in aantallen migranten van buiten de EU (figuur 3)

- De komst van migranten van buiten de EU fluctueert sterker dan die van EU-migranten en dan met name die van asielmigranten en van migranten die vallen onder de tijdelijke beschermingsrichtlijn (Oekraïense ontheemden).

Figuur 3: Migratie van niet-EU-burgers naar Nederland, 1999-2024



Bron: [CBS StatLine](#), bewerking Adviesraad Migratie

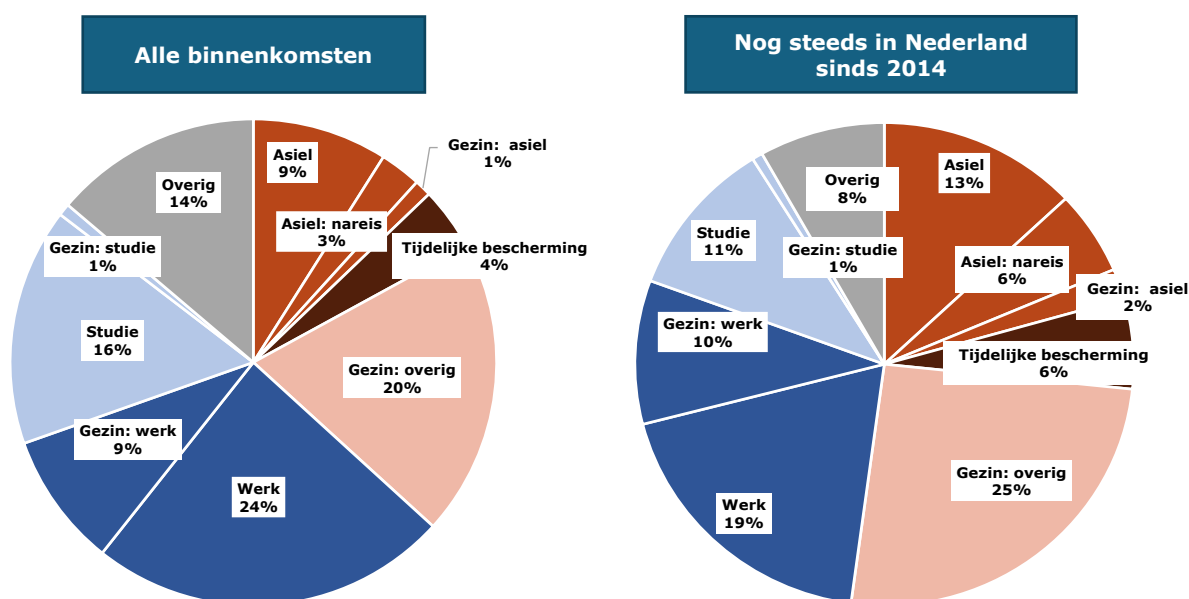
³ Figuur 2 heeft betrekking op de periode 1999-2023 omdat er vóór 1999 geen cijfers over nationaliteit beschikbaar zijn, en de data voor de EU-nationaliteiten over het jaar 2024 bij het schrijven van dit stuk nog niet beschikbaar waren.

⁴ Cijfers over 2024 zijn nog niet beschikbaar. Statline geraadpleegd op 27 juni 2025.

Werk, studie, gezin en asiel voornaamste migratiemotieven (figuur 4)

- In de periode 1999-2023 kwam 33% van de (niet-Nederlandse) migranten voor werk, 17% voor studie, 13% voor asiel en 4% voor tijdelijke bescherming (Oekraïense ontheemden) naar Nederland. Dit is inclusief meegekomen of later overgekomen gezinsleden.
- Studie- en arbeidsmigranten blijven over het algemeen korter in Nederland dan asiel- en gezinsmigranten. Daarom is het aandeel asiel- (21%) en gezinsmigranten (25%) hoger bij de nog steeds in Nederland woonachtige bevolking dan als je kijkt naar het aantal binnenkomsten.⁵
- De omvang van asielmigratie en vooral van arbeidsmigratie van EU-burgers wordt enigszins onderschat omdat de migratiecijfers gebaseerd zijn op inschrijvingen in de gemeentelijke basisregistratie personengegevens (BRP). Die zijn met name voor deze twee groepen echter niet volledig.⁶

Figuur 4: Migratiemotieven niet-Nederlanders 1999-2023



Bron: [CBS StatLine](#), bewerking Adviesraad Migratie

Grote variatie in asielaanvragen (figuur 5)

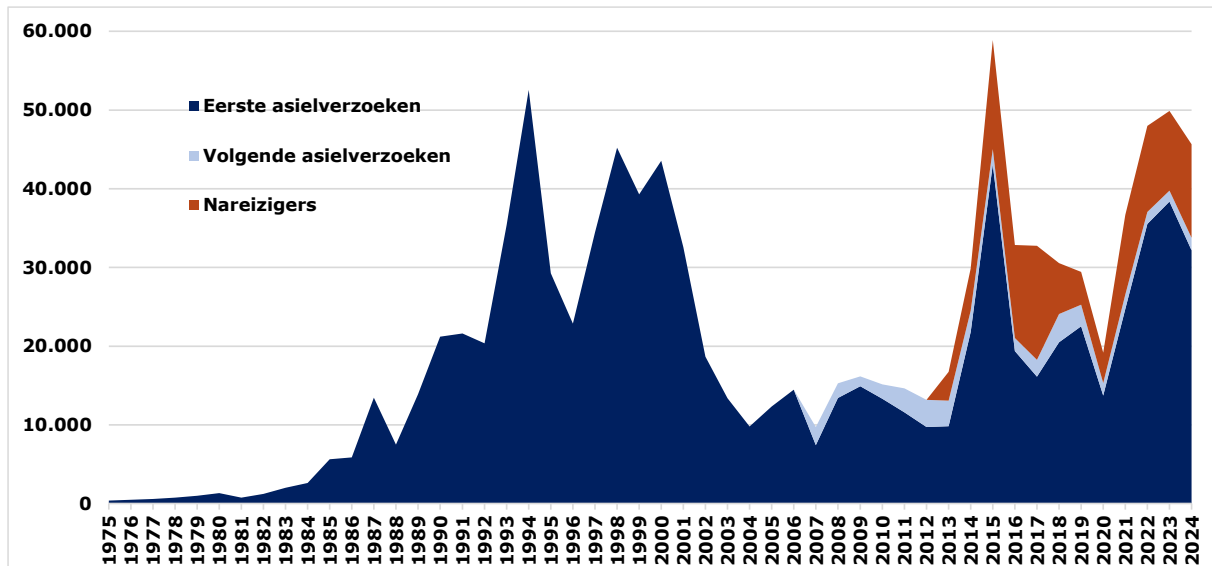
- Het jaarlijks aantal asielaanvragen schommelt sterk. Er zijn meerdere pieken te zien: in de jaren '90 van de vorige eeuw ten tijde van de oorlog in voormalig Joegoslavië, en een grote piek in de jaren 2015/2016.

⁵ Voor deze berekening hebben we gekeken naar het cohort migranten dat in 2014 naar Nederland is gekomen. Dat is het meeste recente jaar waarvoor we de groep minimaal tien jaar kunnen volgen. We hebben voor figuur 4 dezelfde statline tabellen gebruikt als voor de figuren 2 en 3. Cijfers over 2024 zijn beschikbaar voor migratie van niet-EU burgers, maar nog niet voor EU-burgers. Daarom is 2024 voor de uniformiteit niet meegenomen in deze figuur. Pas sinds 2013 wordt binnen de hoofdcategorie 'asiel' onderscheid gemaakt tussen 'nareis' en 'asiel exclusief nareis'. Dus feitelijk was het aandeel 'nareis' iets hoger en het aandeel 'asiel exclusief nareis' iets lager. Bij migratie van Nederlanders wordt geen motief vastgelegd. Die zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Gezinsleden die zijn meegekomen of die zich later hebben gevoegd bij migranten die voor asiel, studie en werk naar Nederland zijn gekomen zijn apart weergegeven in deze figuur. Bij asiel is de gezinsmigratie die valt onder de speciale nareisregeling apart weergegeven van de reguliere gezinsmigratie.

⁶ Dit komt omdat asielzoekers wier verzoek binnen zes maanden wordt afgewezen, zich niet mogen inschrijven in de BRP. En een onbekend deel van de (tijdelijke) arbeidsmigranten uit de EU schrijft zich niet in bij een Nederlandse gemeente.

- De afgelopen 4 jaar was het aantal asielaanvragen ook hoog in historisch perspectief.

Figuur 5: Asielverzoeken en nareizigers, 1975-2024



Bron: [CBS Statline](#), bewerking Adviesraad Migratie⁷

Asielaanvragen en beslissingen in Europees perspectief (figuren 6 en 7)

- In de laatste tien jaar was het aantal asielaanvragen dat per 1.000 inwoners werd ingediend in Nederland meestal lager dan gemiddeld in de EU.⁸ Alleen in 2021 en 2022 was het aantal aanvragen per 1000 inwoners in Nederland hoger dan gemiddeld in de EU (1,42 vs. 1,20, respectievelijk 2,02 vs. 1,96).
- Over de periode 2015-2024 lag het inwilligingspercentage in Nederland meestal hoger dan gemiddeld in de EU.⁹ Alleen in de jaren 2018 en 2019 lag dat percentage onder het EU-gemiddelde. Inwilligingspercentages zijn echter maar beperkt onderling vergelijkbaar tussen landen vanwege verschillen in de samenstelling van de asielmigratie.

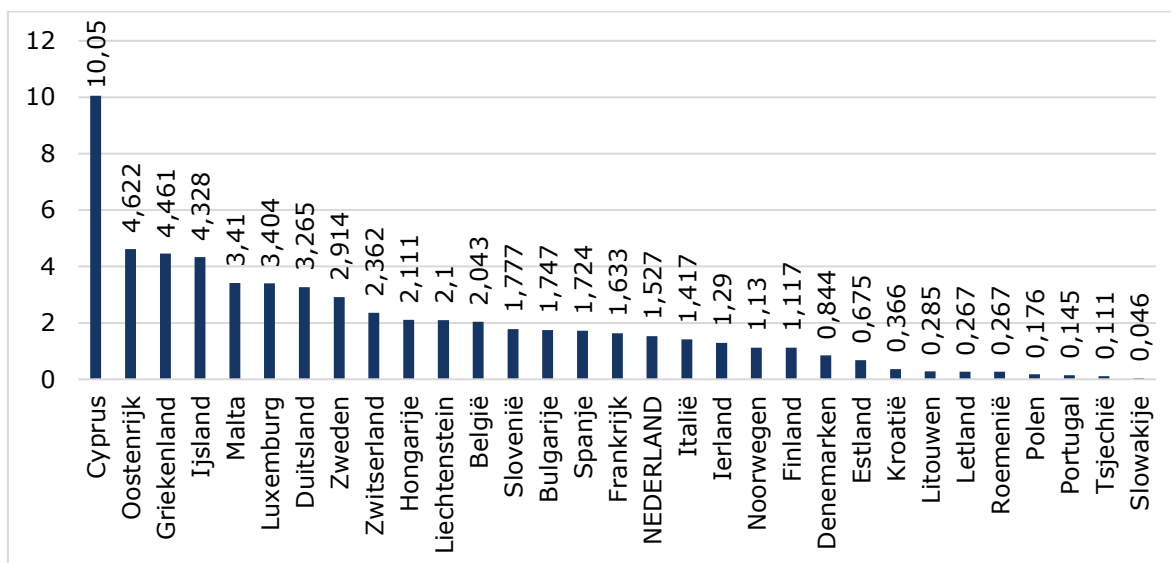
⁷ De grafiek laat per jaar zien hoeveel personen een eerste of volgende asielaanvraag hebben ingediend of zijn nagereisd, zowel de totalen als de afzonderlijke categorieën. Sinds 2007 kunnen de cijfers worden uitgesplitst naar eerste en vervolgaanvragen. Sinds 2013 worden nareizigers apart gerapporteerd, terwijl die voorheen als eerste aanvragen werden geteld. Deze grafiek gaat over een langere periode dan de voorgaande grafieken omdat we zo de fluctuaties beter kunnen laten zien.

Het aantal asielaanvragen is iets hoger dan het aantal asielmigranten in figuur 3, omdat in de migratiecijfers inschrijvingen in de basisregistratie personen (BRP) bij een gemeente worden geteld. Inschrijving vindt plaats na inwilliging van een asielverzoek of nadat een asielzoeker 6 maanden in procedure zit (er zit dus ook enige vertraging in de asielmigratiecijfers). Dus personen wier asielverzoek binnen 6 maanden wordt afgewezen worden niet meegeteld in de migratiecijfers.

⁸ Eurostat Database [First-time asylum applicants - per thousand persons](#), geraadpleegd op 26 juni 2025.

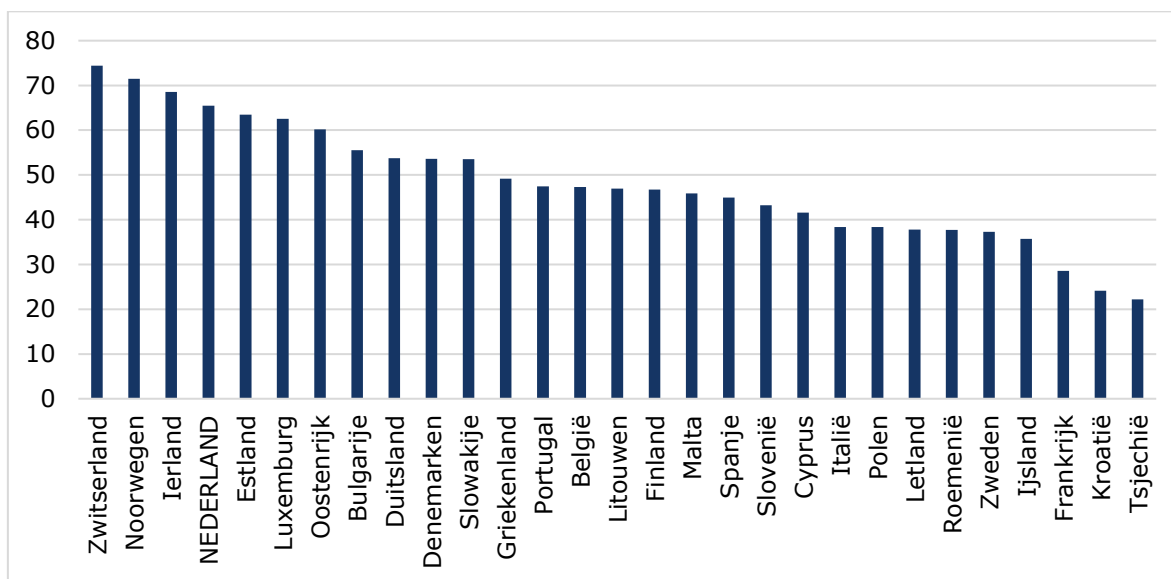
⁹ Eurostat Database [\[migr_asydec1pc\] Asylum decisions at first instance by type of decision - % of total decisions at first instance](#), geraadpleegd op 26 juni 2025.

Figuur 6: Aantal eerste asielaanvragen per 1.000 inwoners in de EU, 2015-2024



Bron: [Eurostat Database](#), bewerking Adviesraad Migratie

Figuur 7: Aandeel positieve asielbeslissingen (%) in eerste aanleg in de EU, 2015-2024



Bron: [Eurostat Database](#), bewerking Adviesraad Migratie¹⁰

¹⁰ Afwijzingen op grond van dat een andere lidstaat verantwoordelijk is voor de afhandeling van de asielaanvraag ('Dublinzaken') zijn niet meegeteld voor de berekening van de percentages. Hongarije en Liechtenstein ontbreken vanwege het geringe aantal beslissingen.

De Adviesraad Migratie

De Adviesraad Migratie is een onafhankelijk adviesorgaan, dat is ingesteld bij wet. De raad adviseert regering en parlement in brede zin over migratie. De advies- en kennisproducten gaan over wetgeving, beleid en strategie.

Colofon

'Van crisisaanpak naar toekomstgericht migratiebeleid'

Uitgave van de Adviesraad Migratie, Den Haag, juli 2025

Adviesraad Migratie

Koningskade 4

2596 AA Den Haag

www.adviesraadmigratie.nl

secretariaat@adviesraadmigratie.nl

06 - 46 84 09 07