

# Bestuurlijke Netwerkkarten Crisisbeheersing

## Netwerkaart 11 Vreemdelingen



Nederlandse Academie voor Crisisbeheersing en Brandweezorg  
Postbus 7010  
6801 HA Arnhem  
Kemperbergerweg 783, Arnhem  
[www.nipv.nl](http://www.nipv.nl)  
[info@nipv.nl](mailto:info@nipv.nl)  
026 355 24 00

## Colofon

Ondanks de aan de samenstelling van de tekst bestede zorg kan de samensteller geen aansprakelijkheid aanvaarden voor schade ontstaan door eventuele fouten c.q. onvolkomenheden in deze publicatie.

Om deze publicatie te kunnen blijven ontwikkelen en verbeteren, ontvangen wij graag commentaar en suggesties ter verbetering. Vragen of opmerkingen kunt u sturen naar [info@nipv.nl](mailto:info@nipv.nl), onder vermelding van Bestuurlijke Netwerkkarten.

© Nederlands Instituut Publieke Veiligheid (NIPV) en provincie Noord-Holland, 2025

Auteur(s)	Merijn ten Dam
Contactpersoon	Merijn ten Dam

Datum	2025
Status	handboek
Versie	202504

Wij hechten veel belang aan kennisdeling. Delen uit deze publicatie mogen dan ook worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding.

Het Nederlands Instituut Publieke Veiligheid is bij wet vastgelegd onder de naam Instituut Fysieke Veiligheid.

# 11 Vreemdelingen

**Cristypen**

- > komst naar Nederland van ongewenste vreemdelingen
- > verblijf in Nederland van uitgeprocedeerde asielzoekers en ongewenste vreemdelingen
- > (plotselinge) toestroom van vele vluchtelingen

**Bevoegd gezag**

- > minister van Asiel en Migratie (AenM)
- > minister van Justitie en Veiligheid (JenV) (grootschalige opvang op basis van *Wet verplaatsing bevolking*)
- > minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO)
- > minister van Buitenlandse Zaken
- > Europese Raad/Commissie/*European Asylum Support Office* (EASO)
- > College van Burgemeester en Wethouders (huisvesting)
- > burgemeester of voorzitter veiligheidsregio (openbare orde en veiligheid in het algemeen)

**Soorten maatregelen**

- > weigeren toegang vreemdelingen
- > weigeren/intrekken van verblijfsvergunningen vanwege gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid
- > (versneld) uitzetten van vreemdelingen vanwege gevaar voor openbare orde of nationale veiligheid
- > instellen grenscontroles en -bewaking binnengrenzen
- > (nood)opvang asielzoekers
- > asielzoekers uitsluiten van opvang
- > aanwijzing (nood)huisvesting voor categorieën woningzoekenden
- > handhaving openbare orde en veiligheid (bij opvangcentra)

## Algemeen

- > Het vreemdelingenbeleid – het toelaten van vreemdelingen, de afgifte van verblijfsvergunningen, de grensbewaking, de asielprocedure en de opvang van asielzoekers – is gecentraliseerd. De minister van Asiel en Migratie (AenM) is verantwoordelijk.
- > De uitvoering van het vreemdelingenbeleid ligt:
  - voor de verblijfsvergunningen en asielprocedure bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
  - voor de opvang van vluchtelingen bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA)
  - voor binnenlandse vreemdelingentoezicht (bestrijding van illegaal verblijf), de grenscontrole en grensbewaking en voor het in bewaring stellen en/of uitzetten van vreemdelingen bij de Koninklijke Marechaussee, de politie en Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.
- > De huisvesting van statushouders (vreemdelingen met een asielvergunning) is decentraal belegd, als ook het

beschikbaar stellen van opvangvoorzieningen voor de opvang van asielzoekers. De gemeenten zijn hier verantwoordelijk voor.

- > De minister van AenM kan bij de uitvoering van de Vreemdelingenwet opdrachten geven aan de korpschef van politie, de Commandant van de Koninklijke marechaussee en aan individuele ambtenaren.
- > Indien nodig kan de minister van AenM in buitengewone omstandigheden afwijken van de Vreemdelingenwet, bijvoorbeeld in situaties waarin de wet niet heeft voorzien.

### Inreisvisa

- > Onderdanen van visumplichtige landen die korter dan 90 dagen in de EU willen verblijven, dienen een visum aan te vragen bij een ambassade of consulaat van de betreffende EU lidstaat.
- > Deze visa voor 'kort verblijf' worden op een Nederlandse ambassade of consulaatpost verstrekt, namens de minister van Buitenlandse Zaken (BuZa).
- > Een visum wordt, als de aanvrager aan alle eisen voldoet (waaronder sponsoring, voldoende financiële middelen en geldig legitimatiebewijs), in beginsel verstrekt.
- > Een visum kan worden geweigerd wanneer de aanvrager als een bedreiging wordt beschouwd van de openbare orde, nationale veiligheid, volksgezondheid of de internationale betrekkingen.
- > (NB onder nationale veiligheid wordt onder meer begrepen bedreiging van de democratische rechtsorde en de staatsveiligheid vanwege bijvoorbeeld geweld of oproepen tot geweld jegens overheidsinstanties, overheidsfunctionarissen of politici – terrorisme – of de ondermijning van de integriteit van overheidsdiensten en publieke instanties.)
- > De minister van AenM kan, met tussenkomst van de minister van BuZa, aanwijzingen geven aan ambassades en consulaten inzake de toekenning of weigering van inreisvisa, en - voor zover het de buitenlandse betrekkingen kan

raken - in overeenstemming met de minister van BuZa.

- In het belang van goede internationale betrekkingen kan de minister van BuZa de afgifte van inreis- of terugkeervisum weigeren.
  - In het kader van internationale sancties kan de regering - of minister van BuZa in het geval het uitvoering van verdragen of besluiten van volkenrechtelijke organisaties betreft - de toegang tot Nederland verbieden en de afgifte van een inreisvisum weigeren.
  - Daartegenover kan de minister van AenM wel een visum laten verstrekken, ook al wordt niet voldaan aan alle eisen, om bijvoorbeeld humanitaire redenen.
- > EU-burgers hebben binnen de EU uiteraard geen visum nodig.

### Verblijfsvergunningen

- > Als personen langer dan 90 dagen in Nederland willen verblijven, hebben ze naast een visum een verblijfsvergunning nodig. Namens de minister van JenV verstrekt de IND deze verblijfsvergunning met het benodigde visum.
- > Een verblijfsvergunning wordt geweigerd wanneer de aanvrager niet aan de gestelde eisen voldoet.
- > De minister van AenM kan verder een verblijfsvergunning weigeren vanwege internationale sanctieverplichtingen.
- > De minister van AenM kan daarnaast de aanvraag voor een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd afwijzen vanwege een gevaar voor de openbare orde of nationale veiligheid.
- > De minister van AenM kan ook een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd afwijzen of intrekken, maar alleen vanwege gevaar voor de nationale veiligheid.

### Asiel

- > Volgens internationaal en Europees recht heeft een ieder die te vrezen heeft voor politieke (of religieuze) vervolging of wie vreest voor zijn leven vanwege doodstraf,

marteling of vanwege gewapend conflict in zijn land en die dit aannemelijk kan maken, in Nederland recht op asiel (een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd) en op een individuele behandeling van de aanvraag tot asiel.

- > Een asielaanvraag wordt niet in behandeling genomen als de aanvrager via een ander land de EU is binnengekomen (dan zal de asielaanvraag in beginsel daar moeten plaatsvinden) of indien de aanvrager reeds een veilig verblijf had in een derde land.
- > Ondanks dat de aanvrager aannemelijk heeft gemaakt recht op asiel te hebben of reeds asiel heeft gekregen, kan de minister van AenM een asielaanvraag weigeren of asiel intrekken indien de aanvrager een gevaar vormt voor de nationale veiligheid of indien de aanvrager veroordeeld is voor een ernstig misdrijf en een gevaar vormt voor de gemeenschap.

### **Uitzetting vreemdelingen**

- > Het afwijzen of intrekken van een verblijfsvergunning asiel geldt als een terugkeerbesluit. De 'uitgeprocedeerde' krijgt de tijd en hulp om terug te keren. Uiteindelijk kan er sprake zijn van gedwongen uitzetting.
- > De minister van AenM kan besluiten tot het verkorten van de termijn of tot onmiddellijke tenuitvoerlegging van het terugkeerbesluit ten behoeve van de openbare orde of nationale veiligheid.
- > De minister van AenM is verantwoordelijk voor de uitzetting als zodanig. De minister van AenM kan in dat verband opdrachten geven aan de korpschef van politie, de Commandant van de Koninklijke Marechaussee en aan betrokken individuele ambtenaren.
- > De burgemeester is verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde bij een uitzetting.
- > De minister van AenM kan tevens bevelen dat vreemdelingen, uitgezonderd vreemdelingen met een verblijfsvergunning, voor onbepaalde tijd in bewaring worden gesteld in het belang van

de openbare orde en nationale veiligheid. Dat kan ook bij het niet meewerken aan een uitzetting of een dreigende verdwijning in de illegaliteit.

### **Controle en bewaking buitengrenzen**

- > Binnen de EU geldt het vrije verkeer van mensen en goederen. Grenscontrole en grensbewaking zijn alleen aan de orde voor de buitengrenzen van de EU. Voor Nederland betreft dat voornamelijk de lucht- en zeehavens.
- > De grenscontroles worden onder het gezag van de minister van AenM uitgevoerd door de Koninklijke Marechaussee en voor de Rotterdamse haven door de politie-eenheid Rotterdam-Rijnmond.
- > (NB De douane is onderdeel van de belastingdienst en houdt zich bezig met economische delicten en het innen van verschuldigde rechten, accijnzen en belastingen.)
- > Ingeval een vreemdeling niet over de juiste papieren beschikt of een gevaar oplevert voor de openbare orde, nationale veiligheid, volksgezondheid of internationale betrekkingen kan toegang tot Nederland geweigerd worden.
- > Vanwege een (dreigende) aantasting van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid of de internationale betrekkingen kunnen extra maatregelen genomen worden aan de buitengrenzen.
- > EU-lidstaten kunnen bijstand verzoeken aan Frontex, het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen. Frontex coördineert gezamenlijke operaties inzake de bewaking van de buitengrenzen.

### **Controle en bewaking binnengrenzen**

- > Er is in beginsel geen bewaking en controle van de grenzen met Duitsland en België, de zogeheten binnengrenzen (de grenzen met andere EU-lidstaten). In het gebied direct achter de Belgische en Duitse grens controleert de marechaussee

- op wegen en in treinen wel nog steekproefsgewijs de reisdocumenten.
- > In individuele gevallen mogen lidstaten afwijken van het recht op vrij verkeer van personen tussen EU-landen, in het geval een individu gevaar oplevert voor de openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.
- > Tijdelijke herinvoering van het grenstoezicht aan de binnengrenzen is alleen toegestaan in het geval van een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, en duurt in beginsel niet langer dan 30 dagen, met mogelijkheid tot verlenging. Zo nodig kan een lidstaat overgaan tot onmiddellijke herinvoering van grenscontroles. De Europese Commissie en betrokken lidstaten dienen onmiddellijk geïnformeerd te worden.

### **Opvang asielzoekers**

- > De minister van AenM is verantwoordelijk voor de opvang van vluchtelingen.
- > Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) is belast met de organisatie en uitvoering van de opvang. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan en valt niet onder directe aansturing van de minister.
- > De minister van AenM kan bij ernstige taakverwaarlozing door het COA, voorzieningen treffen ten laste van het COA. Bij spoed kan dit direct en zonder voorafgaand overleg.
- > Het COA zorgt voor de plaatsing, opvang en begeleiding van de asielzoekers in een opvangcentrum en is verantwoordelijk voor een goede gang van zaken, rust, orde en veiligheid binnen een opvangcentrum.
- > Een college van BenW draagt volgens de door de minister van AenM genomen verdeelbesluit zorg voor het beschikbaar stellen van opvangvoorzieningen in de gemeente.
- > De minister van AenM ziet hierop toe en kan in het geval van taakverwaarlozing zo nodig ten laste van de gemeente voorzien in de opvangvoorzieningen voor asielzoekers (indeplaatsstelling).

- > Het COA kan met het college van BenW overeenkomen dat het college verantwoordelijk is voor de exploitatie van een opvangvoorziening.

### **Huisvesting statushouders**

- > Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de huisvesting van statushouders (asielzoekers aan wie een verblijfsvergunning is toegekend). Alle gemeenten krijgen jaarlijks bij wet een taakstelling opgelegd. Dit is van belang om in de opvangcentra capaciteit vrij te maken voor nieuwe asielzoekers.
- > Gedeputeerde Staten (GS) zien hierop toe en kunnen in het geval van taakverwaarlozing zo nodig ten laste van de gemeente voorzien in huisvesting (indeplaatsstelling). De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) kan GS verzoeken in te grijpen of kan zo nodig in plaats van GS direct optreden jegens een gemeente.

### **Openbare orde en veiligheid**

- > De handhaving van de openbare orde rondom opvangcentra valt onder de reguliere verantwoordelijkheid van de burgemeester / voorzitter veiligheidsregio. Ongevalsebestrijding in opvangcentra valt ook onder het regulier gezag van de burgemeester / voorzitter veiligheidsregio (zie Bestuurlijke Netwerkkarta rampenbestrijding algemeen en openbare orde).

### **Infectieziekten**

- > Het COA is verantwoordelijk voor het onderkennen en bestrijden van besmettelijke ziekten in opvangcentra. De GGD-GHOR Nederland voert uit. De burgemeester, voorzitter veiligheidsregio en minister van VWS kunnen maatregelen treffen bij infectieziekten conform hun bevoegdheden binnen de functionele keten infectieziektenbestrijding (zie *Bestuurlijke Netwerkkarta infectieziekten*).

## Noodopvang vluchtelingen

- > Het COA en de minister van AenM kunnen zo nodig, bijvoorbeeld vanwege een onvoorziene grote instroom van vluchtelingen, de opvangcapaciteit in de gemeente vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door benutting van meer ruimte binnen de bestaande faciliteiten of door huur van kamers in pensions en hotels of van vakantiehuisjes in de gemeente.
- > De minister van AenM kan het COA de bevoegdheid verlenen om bepaalde categorieën asielzoekers uit te sluiten van de centrale opvang, bijvoorbeeld in het geval de huisvestingscapaciteit van opvangcentra tijdelijk is uitgeput. Desbetreffende asielzoekers krijgen dan wel financiële bijstand die in elk geval de basisbehoeften dekt.
- > De minister van AenM en het COA kunnen gemeentebesturen verzoeken extra tijdelijke opvangcapaciteit beschikbaar te stellen, voor enkele maanden tot een jaar (noodopvang) of zo nodig voor enkele dagen (crisisopvang). Voor de crisisopvang wordt veelal gebruik gemaakt van locaties die voorbereid zijn in het kader van de opvang van bevolking bij ongevallen en rampen, zoals sporthallen.
- > De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening kan een college van Burgemeester en Wethouders een aanwijzing geven om huisvesting beschikbaar te stellen aan personen van door hem genoemde categorieën woningzoekenden. Dit kan ook betrekking hebben op asielzoekers, bijvoorbeeld in het geval er sprake is van een plotselinge toestroom van vluchtelingen.

## Opvang in het kader van de handhaving van de openbare orde en openbare veiligheid (subsidiar)

- > De minister van Justitie en Veiligheid kan de organisatie van de noodopvang en crisisopvang ook organiseren op basis van zijn noodbevoegdheden inzake de (grootschalige) verplaatsing en opvang van bevolking. Burgemeesters voeren uit. Op

basis hiervan zijn in 2022 Oekraïners opgevangen (zie ook onder Europese Unie).

## Landelijke coördinatie

- > Voor afstemming en coördinatie tussen departementen en rijksdiensten rondom de instroom van asielzoekers kan de nationale crisisstructuur geactiveerd worden. Tevens kan het Nationaal Kernteam Crisiscommunicatie (NKC) geactiveerd worden voor de coördinatie van de pers- en publieksvoorlichting van de rijksoverheid. Zie verder Bestuurlijke Netwerkkartaat rampenbestrijding algemeen en openbare orde.

## Relatie met burgemeester en voorzitter veiligheidsregio

- > Indien een burgemeester of voorzitter veiligheidsregio een COA-maatregel of het optreden van COA om redenen van openbare veiligheid of openbare orde onverantwoord acht, kan hij:
  - op grond van zijn eigen noodbevoegdheden binnen het domein van openbare orde en veiligheid een bevel geven of voorschriften uitvaardigen en daarbij binnen dat kader maatregelen van het COA bijsturen of beperken
  - aan de commissaris verzoeken te interveniëren. De commissaris kan overleg voeren met het COA of ‘bovenlangs’ verzoeken aan de minister van AenM om jegens het COA dwingend op te treden.
- > Vice versa, als het COA een maatregel van een burgemeester of voorzitter van een veiligheidsregio onverantwoord acht, kan het COA de commissaris verzoeken te interveniëren. Het COA kan ook bovenlangs via de minister van AenM, de minister van JenV verzoeken in te grijpen.

## Europese Unie

- > De Europese Commissie kan ingeval er (dreigende) problemen voordoen in de werking van het asielstelsel van een lidstaat, de lidstaat verzoeken om een

preventief actieplan of een actieplan voor crisisbeheersing op te stellen en de commissie regelmatig te informeren over de uitvoering en voortgang van dat actieplan. Te denken valt aan een grote toestroom van vluchtelingen, waardoor de desbetreffende lidstaat geen passende bescherming en opvang kan bieden aan de vluchtelingen en waardoor ook andere lidstaten te maken kunnen krijgen met extra toestroom van vluchtelingen.

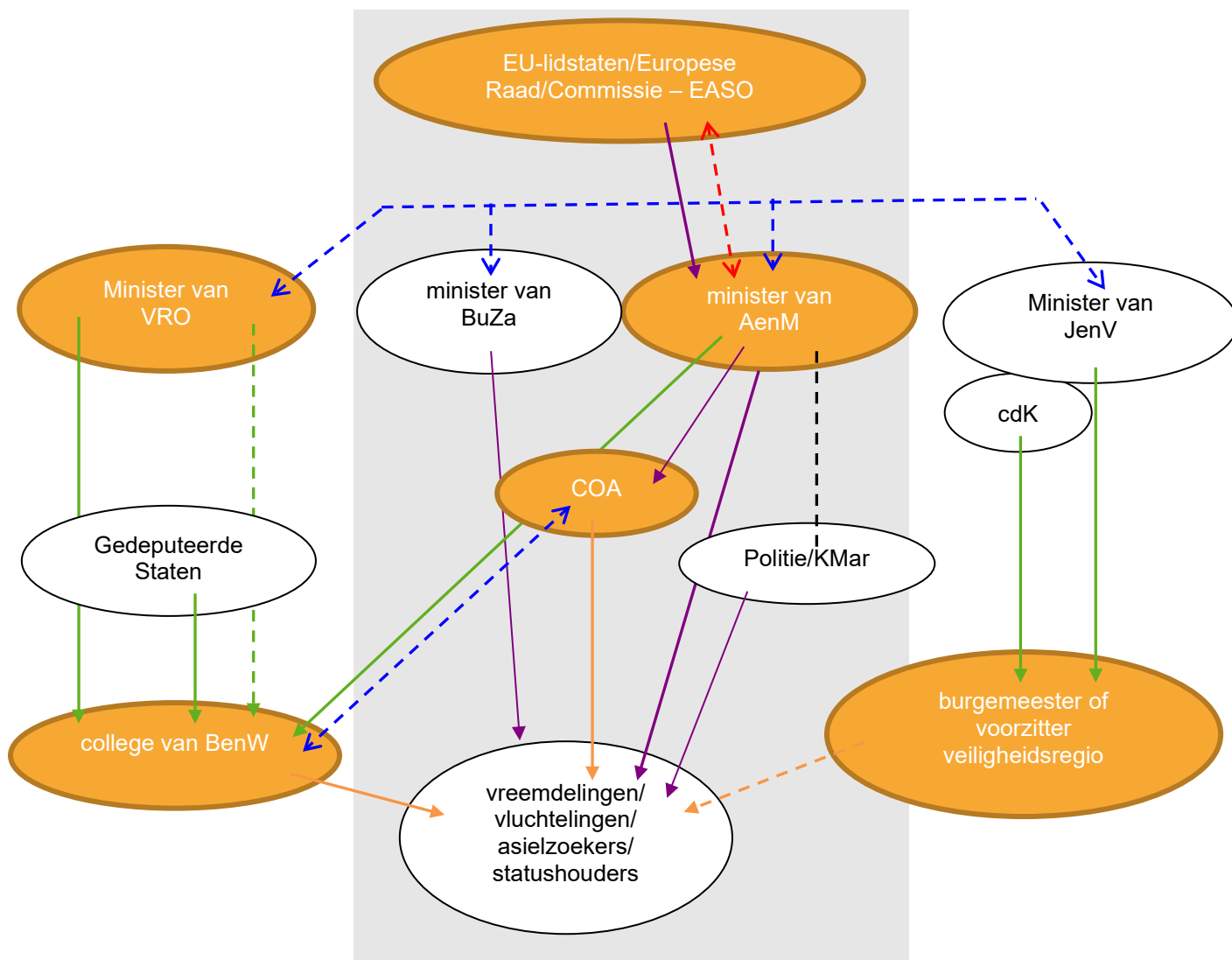
- > De getroffen lidstaat kan voor de ontwikkeling en uitvoering van de genoemde actieplannen bijstand vragen aan de Europese Commissie en aan het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (European Asylum Support Office -EASO).
- > De taken van het EASO zijn onder meer:
  - zorgen voor meer en verbeterde samenwerking tussen de EU-landen op het gebied van asiel
  - coördinatie in aanpak van asielproblemen
  - hulp bieden aan lidstaten die onder druk staan als gevolg van asielproblemen
  - helpen bij hervestiging van erkende vluchtelingen
  - verbeteren van informatie-uitwisseling tussen lidstaten.
- > De Europese Raad kan bij massale toestroom van ontheemden besluiten om hen tijdelijke bescherming te verlenen. Deze tijdelijke bescherming geeft tijdelijk recht op verblijf in de EU, onafhankelijk van de asielprocedure. In 2022 is dit gebeurd voor de vluchtelingen uit de Oekraïne.
- > De Europese Raad kan voorlopige maatregelen ten gunste van de betrokken lidstaten vaststellen indien zij door een plotselinge toestroom van vluchtelingen in problemen komen. Hierbij kan afgeweken worden van Europese verordeningen en richtlijnen. Najaar 2015 is dit gebeurd voor de herplaatsing van in totaal 120 duizend vluchtelingen ten gunste van Italië en Griekenland.





huisvesting

vreemdelingen



- - - - - ➤ Informatie en afstemming
- - - - - ➤ Bijstand
- - - - - Internen lijnen
- — — — — ➤ Maatregelen
- — — — — ➤ Opvang/huisvesting
- - - - - ➤ Opvang op grond van handhaving openbare orde en noodbevelsbevoegdheid, subsidiair
- — — — — ➤ Bestuurlijk toezicht: o.a. indeplaatsstelling
- - - - - ➤ Bestuurlijk toezicht: indeplaatsstelling subsidiair

- AenM Asiel en Migratie
- EASO Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (*European Asylum Support Office*)
- BenW Burgemeester en Wethouders
- BuZA Buitenlandse Zaken
- BZK Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- cdK commissaris van de Koning
- COA Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
- JenV Justitie en Veiligheid
- KMar Koninklijke Marechaussee
- VRO Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening